

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียดการนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. การบริหารและการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม
3. การบริหารในรูปคณะกรรมการ
4. การบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. หลักการบริหารที่มีประสิทธิภาพโดยองค์คณะบุคคล
6. แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพ
7. บริบทของโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

2.1 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเทียบเคียงได้กับคำว่า Governing Body หรือ Board of Director ในระบบการศึกษาของประเทศอังกฤษ และคำว่า School Committee หรือ Campus Committee ในระบบการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนคำว่า School Board หมายถึง คณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา (Funkhouser, 2000, pp. 25 – 28, อ้างถึงใน สมาน อัสวภูมิ, 2549, น. 17) แต่สำหรับการบริหารสถานศึกษาในปัจจุบันส่วนใหญ่จะใช้รูปแบบของคณะกรรมการ เช่น การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศอังกฤษ (School-based Management) คณะกรรมการสถานศึกษาจะทำหน้าที่เชิงนโยบาย เป็นกรรมการที่ปรึกษา มีหน้าที่กำกับบริหาร การตัดสินใจและบริหารหน่วยงานในความรับผิดชอบ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการสถานศึกษา ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกลั่นกรองงานและให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้บริหารเกี่ยวกับ

การบริหารสถานศึกษาในลักษณะที่เรียกว่า “Advisory Board” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543, น. 14 - 23)

สำหรับประเทศไทย หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ทุกโรงเรียนมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา (มาตรา 40) เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้การบริหารการศึกษาใช้รูปแบบคณะกรรมการ ทุกระดับ ทั้งส่วนกลาง เขตพื้นที่ การศึกษา และสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546ก, น. 3-23) อย่างไรก็ตาม การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543

2.1.1 ความหมายของคณะกรรมการสถานศึกษา

คณะกรรมการสถานศึกษา หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นผู้แทนจากแหล่งต่าง ๆ ของชุมชน ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546ก, น. 23)

กิติมา ปรีดีดิถ (2532, อ้างถึงใน อภิสิทธิ์ ถมยา, 2553, น. 11) ให้ความหมายว่า คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคล คณะบุคคล ที่องค์กรแต่งตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ขององค์กร เช่น ให้คำปรึกษาแนะนำและเป็นที่ปรึกษาแก่ฝ่ายจัดการแทนผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งสอดคล้องกับ (Anstey, p. 1962) ให้ความหมายของคณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กรที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ประชุมพิจารณาปรึกษาหารือปัญหาเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายแล้วรวบรวมข้อวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรนั้น ๆ

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษา หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายให้ทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งในองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบาทหน้าที่ที่บุคคลหรือองค์กรต้องการ

2.1.2 ความเป็นมาของคณะกรรมการสถานศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543ก, น. 118 - 120) ได้สรุปความเป็นมาของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา ดังนี้

ในปี พ.ศ. 2454 กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการศึกษาเบื้องต้นให้ทวยราษฎร์ทุกคนได้เล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร ร่วมกับกระทรวงนครบาลตั้งคณะกรรมการจัดการศึกษาขึ้น เรียกชื่อว่าการกรมการตำบล ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน คือ กำนันหรือหัวหน้าตำบล 1 คน พระอธิการวัดใดวัดหนึ่งในตำบล 1 รูป และแพทย์ประจำตำบล 1 คน เป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดการศึกษา มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ชักนำเด็กเข้าโรงเรียน หาคูสอน หาเงินเลี้ยงโรงเรียนและบำรุงโรงเรียนที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว

ต่อมารัชกาลที่ 6 ได้ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และประกาศใช้เป็นกฎหมายการศึกษาฉบับแรกของประเทศไทย ที่บังคับให้เด็กทุกคนต้องเข้าเรียนประถมศึกษา ตั้งแต่อายุ 7 ปีบริบูรณ์ หรืออย่างช้าปีที่ 8 จนอายุ 14 ปีเต็ม ภายหลังได้ประกาศยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 แทน ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกรมการศึกษานี้ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 38 ที่กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการศึกษา ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจตั้งและถอนกรมการศึกษได้ตามที่เห็นสมควร” กรมการศึกษามีหน้าที่

1. รับผิดชอบหรือในการจัดและดำเนินการศึกษา
2. ตรวจสอบตราดูแลงบประมาณ บัญชี และสอดส่องความเป็นไปของโรงเรียนประชาบาล

3. ช่วยเหลือนายอำเภอในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง

รุ่ง แก้วแดง (2546, น. 160 - 162) กล่าวไว้ว่า กรรมการโรงเรียนเริ่มมีขึ้นตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มีการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลซึ่งมีการใช้ที่ดินทรัพยากรที่มาจากชุมชน การดำเนินการจึงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหรือนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งจากคนในชุมชน มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บภาษีบุคคลในชุมชนมาใช้ในโรงเรียน มีอำนาจเต็มในการบริหารบุคคล ทั้งการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการโรงเรียนมีบทบาทด้านการให้คำปรึกษา สะท้อนความต้องการของชุมชน และมีส่วนในการพัฒนาการเรียนการสอนของผู้เรียน ในปี พ.ศ. 2525 ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา” และในปี พ.ศ. 2539 ได้เปลี่ยนเป็น “คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา” สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาไม่ปรากฏว่ามีคณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียนหรือไม่ แต่การบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาขึ้นอยู่กับกรมในส่วนกลาง และผู้บริหารโรงเรียน จนกระทั่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 และประกาศใช้กับสถานศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอาชีวศึกษา ทุกแห่งทั่วประเทศ

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, น. 123 - 124) ได้สรุปสาระสำคัญของกรมการโรงเรียนว่า มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 กำหนดว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งกรมการศึกษานับประกอบด้วยบุคคลที่สมควรและมีผู้สนับสนุนให้ต่อมาก็ได้ เมื่อได้รับมอบอำนาจจากอุปราชหรือสมุหเทศาภิบาลแล้วหน้าที่ของกรมการศึกษามี ดังนี้

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้งให้เป็นผู้ตรวจตราดูแลงบประมาณบัญชีการเงินของโรงเรียนปีละครั้ง และตรวจสอบดูว่าโรงเรียนได้จัดที่อยู่หรืออย่างไร

2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง ให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอหรือแบ่งเบาหน้าที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทางราชการได้ยกเลิกเงินศึกษาพดล และให้เงินอุดหนุนโรงเรียนประชาบาลเพิ่มขึ้นจนถึงปี พ.ศ. 2492 ได้ยกฐานะครูประชาบาล จากลูกจ้างของโรงเรียนมาเป็นข้าราชการสังกัดกรมสามัญศึกษา สำหรับพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับอื่น ๆ ที่มีการปรับปรุงแก้ไขในภายหลังยังคงไว้ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับกรมการศึกษา

เพ็ญจันทร์ ทัพประเสริฐ (2542, น. 158) กล่าวว่า แผนนโยบายการศึกษาของรัฐในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ข้อที่ 42 กำหนดว่า สนับสนุนให้มีการสรรหาผู้ปกครองและตัวแทนประชาชนเข้าร่วมบริหารการศึกษาในท้องถิ่น โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในองค์คณะบุคคลเพื่อดูแลควบคุมนโยบายการบริหารการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของชาติ และความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, น. 124-127) ต่อมาได้โอนงานการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรมสามัญศึกษามาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 14/2524 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2524 กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 โดยได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับกรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ให้มีคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาอย่างน้อย 5 คน แต่ไม่เกิน 15 คน

ข้อ 2 ให้คณะกรรมการประจำโรงเรียนประถมศึกษา เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน และให้ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาแห่งนั้นเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

ข้อ 3 การได้มาซึ่งรายชื่อของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ให้ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาปรึกษารืออภคคณะครูในโรงเรียน แล้วเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ให้ประธานกรรมการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี สำหรับกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการการศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง

ข้อ 4 กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา จะต้องมามีคุณสมบัติ ดังนี้

1. เป็นผู้สนใจการศึกษา
2. เป็นผู้มีความประพฤติดี

ข้อ 5 กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรเลือกจากบุคคลต่อไปนี้

1. กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่โรงเรียนตั้งอยู่
2. ผู้นำทางศาสนาของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
3. ข้าราชการของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น เช่น ข้าราชการของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมการพัฒนาชุมชน กรมอนามัย กรมการปกครอง
4. ประธานกรรมการศึกษาของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ในกรณีที่โรงเรียนตั้งอยู่ในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง
5. ข้าราชการบำนาญที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่น
6. ผู้ปกครองนักเรียน
7. ศิษย์เก่าของโรงเรียน
8. ประชาชนในท้องถิ่น

ข้อ 6 บุคคลหนึ่งจะเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาเกินกว่า 3 โรงเรียนมิได้

ข้อ 7 ให้กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจจะได้รับแต่งตั้งใหม่อีกก็ได้ กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1. ตาย
2. ลาออก
3. เป็นบุคคลล้มละลาย
4. เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ

5. ได้รับโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

6. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษา กิ่งอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก

ข้อ 8 ในกรณีที่กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาตำแหน่งใดว่างลง และมีวาระการดำรงตำแหน่งมากกว่าเก้าสิบวัน ให้ครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการ โรงเรียนประถมศึกษา ประชุมปรึกษากับครูในโรงเรียน แล้วเสนอชื่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งแทน และให้ ประธานกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือประธานกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการ กรุงเทพมหานคร เป็นผู้แต่งตั้งแล้วแต่กรณี และให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ข้อ 9 คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนา กิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

2. แสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงานและส่วน ราชการเพื่อพัฒนาโรงเรียน

3. เสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงานและส่วน ราชการเพื่อให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการ พัฒนาท้องถิ่น

ข้อ 10 คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรจะประชุมอย่างน้อย ภาควิชาหนึ่งครั้ง แล้วรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการ การประถมศึกษากิ่งอำเภอทราบแล้วแต่กรณี สำหรับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร ให้รายงานต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร การประชุมของ คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนกรรมการทั้งหมดจึงถือว่าเป็นองค์ประชุม

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษา มีมาตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มจัดการศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2454 จนถึงปัจจุบัน เพียงแต่ใช้ชื่อแตกต่างกันออกไปในแต่ละยุคสมัย คณะกรรมการส่วนใหญ่ แต่งตั้งจากบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ของสถานศึกษา มีบทบาทหน้าที่สำคัญคือสนับสนุนการจัดการเรียน การสอนของโรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ ตามแก่กฎหมายกำหนด และโรงเรียนร้องขอให้ช่วยเหลือ

2.1.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2.1.3.1 จำนวนคณะกรรมการสถานศึกษา

สถานศึกษาขนาดเล็กให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 9 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 15 คน ประกอบด้วย

1) ผู้แทนผู้ปกครอง ได้แก่ ผู้แทนของผู้มีรายชื่อเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

2) ผู้แทนครู ได้แก่ ผู้แทนของข้าราชการครูผู้ปฏิบัติการสอนและผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

3) ผู้แทนองค์กรชุมชน ได้แก่ ผู้แทนของชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน หรือกลุ่มบุคคลในรูปอื่นใด ที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะและมีที่ตั้งอยู่ในเขตบริการของสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

4) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้แทนของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจำนวนไม่เกินสี่คน

5) ผู้แทนศิษย์เก่า ได้แก่ ผู้แทนสมาคมศิษย์เก่า ชมรมศิษย์เก่าหรือบุคคลที่เคยศึกษาจากสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

6) ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ผู้นำทางศาสนา ผู้ทรงภูมิปัญญาในท้องถิ่น ข้าราชการบำนาญ ข้าราชการอื่นนอกสังกัดสถานศึกษา พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นของรัฐ เจ้าของหรือผู้บริหารสถานประกอบการ ทั้งในและนอกเขตบริการของสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกิน 4 คน ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานและอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน

2.1.3.2 คุณสมบัติของคณะกรรมการ

ประธานกรรมการและกรรมการสถานศึกษาต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- 2) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- 3) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- 4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

5) ไม่เป็นคู่สัญญากับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษานั้น

ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีลักษณะต้องห้าม ตามข้อ 5 ต้องออกจากความเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามหรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบกิจการหรือการใด ๆ อันมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวแล้วต่อผู้อำนวยการภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งหากมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ

กรรมการผู้แทนผู้ปกครองต้องเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น กรรมการผู้แทนต้องเป็นครู กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์การชุมชนต้องไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น กรรมการผู้แทนศิษย์เก่าต้องเป็นผู้ที่เคยศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นกรรมการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเกินกว่าสามแห่งขึ้นไปในเวลาเดียวกัน และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษาที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น

วาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการอย่างน้อยภาคเรียนละสองครั้ง การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบ โดยมีกรรมการเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่ในขณะนั้นและให้มีผู้แทนของนักเรียนเข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรแล้วแต่กรณี

2.1.3.3 ขั้นตอนและวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถานศึกษา

1) ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาชุดปัจจุบัน เพื่อกำหนดจำนวนและสัดส่วนของกรรมการในแต่ละองค์ประกอบว่าจะมีจำนวนเท่าใด รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้นเท่าใด ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 7 คน และไม่เกิน 15 คน การกำหนดจำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการนั้น ให้คำนึงถึงกรรมการที่เป็นสตรี จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมดนั้น ในกรณีที่ได้พยายามดำเนินการสรรหาตาม กระบวนการแล้วไม่สามารถสรรหาได้ตามจำนวนและสัดส่วนข้างต้น ก็ให้ปรับยืดหยุ่นจำนวนกรรมการที่เป็นสตรีได้ ซึ่งอาจมีจำนวนน้อยกว่าหรือไม่มีก็ได้ แต่

ทั้งนี้ต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นหรือข้อจำกัดในการดำเนินงานดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปทราบในช่วงการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา

2) ประกาศรับสมัครคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นผู้แทนของผู้ปกครอง ผู้แทนครูผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนศิษย์เก่า ซึ่งควรมีระยะเวลารับสมัครไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนถึงวันดำเนินการคัดเลือกโดยจัดส่งประกาศไปยังกลุ่มบุคคลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับทราบอย่างทั่วถึง

3) การคัดเลือกกรรมการสถานศึกษาในองค์ประกอบต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนศิษย์เก่า ดังนี้

3.1) กรณีที่มีจำนวนผู้สมัครมากกว่าจำนวนกำหนดไว้ในองค์ประกอบให้ผู้สมัครในองค์ประกอบนั้นคัดเลือกกันเองโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง เช่น การลงคะแนนเสียง การประชุมตกลง เป็นต้น เพื่อให้ได้กรรมการสถานศึกษาเท่ากับจำนวนที่กำหนดไว้ในองค์ประกอบนั้น

3.2) กรณีจำนวนผู้สมัครเท่ากับจำนวนที่กำหนดไว้ในองค์ประกอบใดให้ถือว่าผู้สมัครในองค์ประกอบนั้นเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการสถานศึกษา

3.3) กรณีที่จำนวนผู้สมัครน้อยกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในองค์ประกอบใด ให้ถือว่าผู้สมัครที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการสถานศึกษาในองค์ประกอบนั้น และให้กรรมการสถานศึกษาชุดปัจจุบันเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นผู้แทนขององค์ประกอบนั้น จำนวน 2 เท่า ของจำนวนกรรมการที่ยังไม่ครบตามจำนวนขององค์ประกอบนั้น แล้วให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อคัดเลือกกันเอง โดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง เช่น การลงคะแนนเสียง การประชุมตกลง เป็นต้น เพื่อให้ได้กรรมการสถานศึกษาเท่ากับจำนวนที่ยังไม่ครบในองค์ประกอบนั้น

3.4) กรณีที่ไม่มีผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกให้คณะกรรมการชุดปัจจุบันเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นผู้แทนขององค์ประกอบนั้น จำนวน 2 เท่า ของจำนวนที่กำหนดไว้ในองค์ประกอบนั้น แล้วให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อคัดเลือกกันเองโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง เช่น การลงคะแนนเสียง ประชุมตกลง เป็นต้น เพื่อให้ได้กรรมการสถานศึกษาเท่ากับจำนวนที่กำหนดไว้ในองค์ประกอบนั้น ๆ

4) ดำเนินการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการสถานศึกษาในแต่ละองค์ประกอบประชุมร่วมกัน เพื่อเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 เท่า ของจำนวนกรรมการสถานศึกษาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วให้ผู้บริหารสถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกโดยวิธีการใด วิธีการหนึ่ง เช่น การ

ลงคะแนนเสียง การประชุมตกลง เป็นต้น เพื่อให้ได้กรรมการสถานศึกษาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิเท่ากับจำนวนที่กำหนดไว้

5) เสนอชื่อกรรมการสถานศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษาสังกัด เพื่อลงนามแต่งตั้งเป็นกรรมการสถานศึกษา พร้อมทั้งรายงานเหตุผลความจำเป็นและข้อจำกัดในการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบฯ การดำเนินการครั้งแรกให้ดำเนินการภายใน 120 วัน นับแต่วันประกาศใช้ระเบียบฯ ครั้งต่อไปให้ดำเนินการภายใน 45 วัน นับจากวันครบวาระของคณะกรรมการ

2.1.4 บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา

สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษาที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนด จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการบริหารและการจัดการศึกษา การดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จนั้น สถานศึกษาและคณะกรรมการจะต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของกันและกัน และควรมีรูปแบบ วิธีการทำงานที่ประสานสอดคล้อง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาให้บรรลุผล

2.1.4.1 บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, น. 10-11) เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สถานศึกษามีบทบาท ดังนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนบริบทและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
2. จัดตั้งงบประมาณ รับผิดชอบค่าใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา
3. พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความต้องการของนักเรียน ชุมชนและท้องถิ่น
4. การจัดการเรียนการสอน สภาพแวดล้อม บรรยากาศการเรียนการสอนที่เหมาะสมและส่งเสริมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
5. ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนด

6. กำกับ ติดตามประเมินผลงานตามแผนงาน โครงการและประเมินผล การปฏิบัติงาน ตลอดจนพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และการดำเนินการทางวินัยกับครู และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

7. ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา

8. จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ความร่วมมือ ในการประเมินคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานภายนอกสถานศึกษา รวมทั้งการรายงานผลการ ประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

9. ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน สร้างความสัมพันธ์กับสถานศึกษา และสถาบันอื่นในชุมชน และท้องถิ่น

10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในสถานศึกษาหรือตามที่รับ มอบหมายและตามที่กฎหมายกำหนด

2.1.4.2 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารและการจัด การศึกษา ที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีทุกโรงเรียน มีจำนวนแตกต่างกันไปตามขนาดที่ นับจากจำนวนนักเรียนในโรงเรียนนั้น มีบทบาทหน้าที่ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนี้

1. กำกับและดำเนินกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา

3. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.1.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษากับกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, น. 11-16) อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการกำกับ หมายถึง การกำกับให้สถานศึกษาดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของกระทรวงศึกษาธิการ

2. อำนาจในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง บริหารงานอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการด้านการศึกษาแก่เด็กเยาวชนได้อย่างกว้างขวาง และมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ เชื่อถือของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

3. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

จรรยาบรรณ (2546, น. 24–27) ได้กล่าวว่า เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้

1. กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา มีแนวปฏิบัติ ดังนี้
 - 1.1 ศึกษาและทำความเข้าใจในความมุ่งหมายหลักการของหลักสูตรการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
 - 1.2 ศึกษาและทำความเข้าใจข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของชุมชน/ท้องถิ่น ที่ตั้งของสถานศึกษา
 - 1.3 กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และทิศทางการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาของสถานศึกษา
 - 1.4 กำหนดแผนพัฒนาสถานศึกษา ทั้งด้านวิชาการ บริหารบุคคล งบประมาณ อาคารสถานที่ และกิจกรรม
 - 1.5 กำหนดให้สถานศึกษา จัดทำธรรมนูญโรงเรียน
2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา มีแนวปฏิบัติ ดังนี้
 - 2.1 ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
 - 2.2 พิจารณาความสอดคล้องของแผนปฏิบัติการประจำปี กับแผนพัฒนาสถานศึกษา
 - 2.3 พิจารณาความเป็นไปได้และความเหมาะสมเกี่ยวกับวิธีการหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกิจกรรม/งาน/โครงการที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา
 - 2.4 ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา

3. ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

3.1 ศึกษาหลักการ จุดหมาย โครงสร้างของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2 พิจารณาความสอดคล้องของสาระการเรียนรู้กับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.3 พิจารณาความถูกต้องความสมบูรณ์ของสาระการเรียนรู้และความสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

3.4 ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระการเรียนรู้ของสถานศึกษา

4. กำกับ และติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

4.1 กำหนดแผนการกำกับและติดตามร่วมกับสถานศึกษา เช่น เวลาและวิธีการ

4.2 ดำเนินการกำกับติดตามการดำเนินงานของสถานศึกษาตามแผนที่กำหนดไว้ โดยใช้เครื่องมือที่หลากหลาย

4.3 ให้ข้อมูลป้อนกลับแก่สถานศึกษาและให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและขวัญกำลังใจในการดำเนินงานของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนและมีวิธีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

5.1 สถานศึกษาจัดทำข้อมูล สารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับจำนวนผู้เรียน การคมนาคม สภาพทางเศรษฐกิจ

5.2 สนับสนุนและจัดหาที่เรียนให้แก่เด็กในพื้นที่บริการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาให้มากที่สุด

5.3 จัดหาทุนการศึกษาอุปกรณ์การศึกษาและสิ่งจำเป็นอื่นแก่ผู้เรียนที่ขาดแคลน

6. ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

6.1 สนับสนุนให้เด็กพิการ ได้มีการเรียนร่วมกับเด็กปกติ

6.2 สอดส่อง ดูแลเด็กที่ได้รับการทารุณ กดขี่ ข่มเหง ล่วงละเมิดทางเพศ ใช้แรงงานเด็ก กักขัง ให้ได้รับความช่วยเหลือและส่งไปขอรับบริการที่เหมาะสม

6.3 สอดส่อง ดูแลเด็กที่มีความบกพร่อง ทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้หรือมีร่างกายที่พิการ หรือทุพพลภาพหรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาสให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง

6.4 ส่งเสริม สนับสนุน ให้สถานศึกษาให้แก่เด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเป็นรายบุคคลให้มากที่สุด

6.5 สนับสนุน ส่งเสริมการทำงานร่วมกับ องค์กรพิทักษ์สิทธิเด็ก

7. เสนอแนะและมีส่วนร่วมในการบริหารด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านบริหารงานทั่วไป ของสถานศึกษาซึ่งมีแนวปฏิบัติ ดังนี้

7.1 ส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานวิชาการของสถานศึกษา

7.2 มีส่วนร่วมในการจัดหา ผลิตสื่อเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน

7.3 มีส่วนร่วมในกำหนดวิธีการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา

7.4 มีส่วนร่วมในกำหนดวิธีการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล

7.5 มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาครูและบุคลากรอื่นในสถานศึกษาและส่งเสริมให้มีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง

7.6 ให้ขวัญกำลังใจและยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ครูและบุคลากรอื่นในสถานศึกษา

7.7 เสนอแนวทางให้มีการใช้ ดูแลและบำรุงรักษาอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ ของสถานศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุด

7.8 ส่งเสริมให้การจัดบรรยากาศและสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาให้ร่มรื่น สวยงาม

8. ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปะวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ มีแนวปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

8.1 หารายได้ทรัพย์สินและทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนจัดการเรียนการสอน

8.2 ส่งเสริมและกำกับติดตามการใช้วิทยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น

8.3 ส่งเสริมและกำกับติดตามเพื่อให้สถานศึกษาจัดกิจกรรมที่สืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ พร้อมทั้งการยกย่องเชิดชูเกียรติภูมิปัญญาท้องถิ่นตามความเหมาะสมและโอกาสอันสมควร

9. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

9.1 ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษาร่วมกับชุมชน องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาการศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น

9.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการและให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ชุมชน

9.3 ส่งเสริมการจัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างสถานศึกษากับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน

9.4 ประสานกับชุมชน และองค์กรภาครัฐ เอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาสถานศึกษา

10. ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน มีแนวปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

10.1 ให้สถานศึกษาจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี

10.2 ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

10.3 เสนอแนะในการปรับปรุงรายงานผลการดำเนินงานประจำปี

11. แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ ตามที่เห็นสมควร มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

11.1 พิจารณาแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการตามความจำเป็นและเหมาะสม

11.2 ช่วยเหลือแนะนำคณะอนุกรรมการในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย

11.3 เป็นที่ปรึกษาให้คณะอนุกรรมการได้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือกิจกรรมของสถานศึกษา

12. ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา

12.1 เสนอแนวทางการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา

12.2 ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาอย่างเต็มความสามารถ

12.3 สนับสนุนการดำเนินงานในภารกิจที่สถานศึกษาจะต้องปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้เกิดผลสำเร็จ

จากบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว อาจเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ระหว่างสถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษาได้ ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1

เปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ระหว่างสถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

| บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา | บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน |
|---|---|
| ด้านวิชาการ | ด้านวิชาการ |
| 1. พัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น | 1. ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น |
| 2. จัดกิจกรรมการเรียนการสอนสภาพแวดล้อมบรรยากาศการเรียนการสอนที่เหมาะสม และส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง | 2. ให้ข้อเสนอแนะ และส่งเสริมสนับสนุนในการจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง |
| 3. จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และรายงานผลการประเมินให้คณะกรรมการสถานศึกษารับทราบ | 3. รับทราบ และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบและการดำเนินการตามระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา |
| ด้านงบประมาณ | ด้านงบประมาณ |
| 1. จัดตั้งและรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด | 1. ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งและการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา |

(ต่อ)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

| บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา | บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน |
|---|---|
| <p>2. ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติ ฯลฯ เกี่ยวกับการบริหารการเงินและการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p> | <p>2. ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษาหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามที่ออกกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p> |
| <p>ด้านบริหารงานบุคคล</p> | <p>ด้านบริหารงานบุคคล</p> |
| <p>1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด</p> | <p>1. ปฏิบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา</p> |
| <p>ด้านบริหารงานทั่วไป</p> | <p>ด้านบริหารงานทั่วไป</p> |
| <p>1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น</p> | <p>1. ให้ความเห็น เสนอแนะ และให้คำปรึกษาในการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น</p> |
| <p>2. ดำเนินการและกำกับ ติดตามและประเมินผลงานตามแผนงาน โครงการของสถานศึกษา</p> | <p>2. รับทราบ เห็นชอบ และเสนอแนะปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษากิจกรรมของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย และความต้องการของชุมชนท้องถิ่น และรายงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อสถานศึกษาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งตลอดจนนโยบาย และแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา</p> |

(ต่อ)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

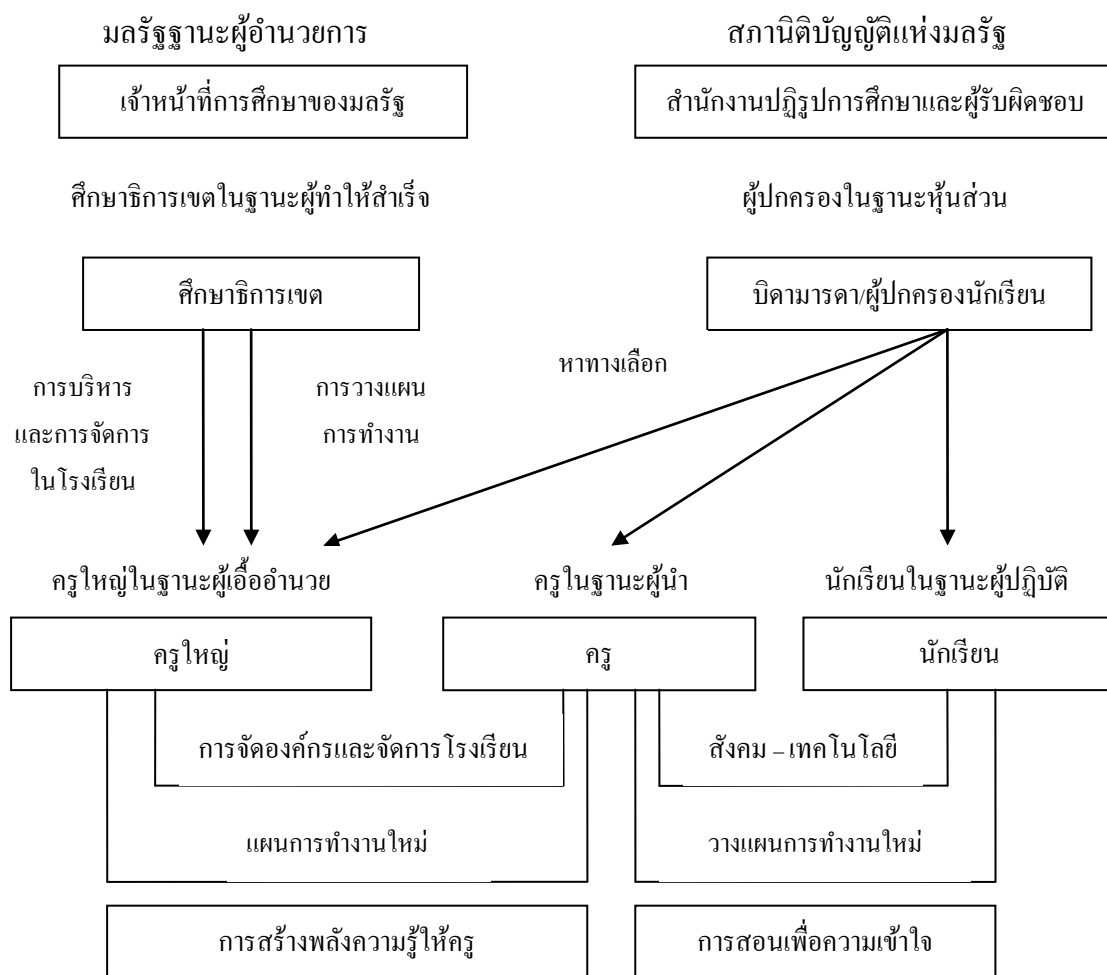
| บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา | บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน |
|--|---|
| 3. ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาตามที่กฎหมายระเบียบ ประกาศ กำหนด | 3. ให้ความเห็นชอบ เสนอแนะ และประสานส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษารวมทั้งดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด |
| 4. ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ แนวปฏิบัติ ในการดำเนินการด้านต่าง ๆ กฎหมาย ระเบียบ กำหนด | 4. ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และให้คำปรึกษาในการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ แนวปฏิบัติ ในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด |
| 5. ส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชนและสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ ในชุมชนและท้องถิ่น | 5. ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และให้คำปรึกษาในการส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชนและสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ ในชุมชนและท้องถิ่น |
| 6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน | 6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจกรรมของสถานศึกษาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน |

หมายเหตุ. ปรับปรุงจาก *การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการวางแผนจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษา สหวิทยาเขตราชชนนี 2 สังกัดกรมสามัญศึกษา ส่วนกลาง*, (น. 24–27) โดย จิราพร ตั้งสุวรรณ, 2546, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความคิดเห็น เสนอแนะ หรือคำปรึกษา รวมถึงการกำกับ ติดตามการปฏิบัติงานของสถานศึกษา เพื่อส่งเสริม และสนับสนุนให้สถานศึกษาดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และแนวนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษาสังกัด ประกอบด้วย การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามขอบข่ายงานบริหารและการจัดการศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

2.1.5 คณะกรรมการสถานศึกษาในต่างประเทศ

กมล สุคประเสริฐ และ สุนทร สุนันทชัย (2541, น. 7) ได้เสนอรายงานผลการศึกษากฎปฏิรูปการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบาลกลางได้ออกกฎหมาย ชื่อ “Goal 2000 : Educate America Act” เพื่อปรับหรือโครงสร้างการศึกษา (Restructuring Schooling) ของประเทศ และได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) เริ่มจากการสร้างวิสัยทัศน์ (Visioning) การกำหนดภารกิจ (Mission) การกำหนดเป้าหมาย (Goals) ยุทธศาสตร์ (Strategies) และแผนปรับปรุงการศึกษา สรุปเป็นแผนภาพแสดงกรอบความคิดการปรับหรือโครงสร้างรวมยอด รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 การปรับหรือโครงสร้างโรงเรียนโดยรวมของสหรัฐอเมริกา. ปรับปรุงจาก วิสัยทัศน์ทางการศึกษา : ทิศทางที่ไทยต้องทบทวน. (น. 41), โดย กมล สุคประเสริฐ และ สุนทร สุนันทชัย, 2541, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

นอกจากนี้ ในรายงานดังกล่าวยังได้กำหนดการตัดสินใจในระดับพื้นที่ให้สถานศึกษา จัดตั้งสภาโรงเรียน (School Council) ประกอบด้วย ผู้ปกครอง 2 คน ครู 3 คน ครูใหญ่หรือผู้บริหาร 1 คน จำนวนสมาชิกอาจเพิ่มขึ้นได้ตามสัดส่วน โดยผู้แทนของผู้ปกครองจะต้องไม่เป็นญาติของผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษา มีความรับผิดชอบที่จะกำหนดนโยบายส่งเสริมให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนดีขึ้น และช่วยให้สถานศึกษาได้บรรลุเป้าหมายของการจัดการศึกษาที่ตั้งไว้ มีหน้าที่ 8 ประการ ดังนี้

1. กำหนดหลักสูตรรวมถึงการประเมินความต้องการจำเป็นที่จะพัฒนาหลักสูตร ตามมาตรฐานของมลรัฐ การใช้เทคโนโลยี และการประเมินโครงการ
2. กำหนดเวลาปฏิบัติงานการสอนและเวลานอกการสอน
3. กำหนดนักเรียนเข้าชั้นเรียน และโครงการที่จะดำเนินการในโรงเรียน
4. กำหนดเวลาปฏิบัติงาน สำหรับวันและสัปดาห์ที่เปิดเรียน
5. กำหนดการใช้พื้นที่ของสถานศึกษาในระหว่างวันเปิดเรียน
6. วางแผนและแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับการสอน
7. คัดเลือกและดำเนินการในเรื่องวินัย การจัดการห้องเรียน รวมทั้งการดูแลความ รับผิดชอบของนักเรียน ผู้ปกครอง ครู ครูแนะแนว ครูใหญ่
8. คัดเลือกโครงการนอกหลักสูตร และตัดสินใจในนโยบายการมีส่วนร่วมของ นักเรียน

การปรับโครงสร้างการศึกษาของสหรัฐอเมริกา ได้จัดทำถึงระดับสถานศึกษาเรียกว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การให้บิดามารดา ผู้ปกครอง และชุมชน เข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เป็นการมอบความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ให้กับผู้มีประโยชน์พึงได้ที่ใกล้ชิดกับเด็กมากที่สุด คือ ครู ครูใหญ่ ผู้ปกครองนักเรียน และชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายที่จะทำให้การจัดการเรียนการสอนมีคุณภาพ และได้มาตรฐาน กรอบความคิด ดังกล่าว ใช้รูปแบบโครงสร้าง 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบการกระจายอำนาจ ที่มีความหมายใน 4 ลักษณะ คือ การทำให้องค์กร มีขนาดเล็กลง การลดลำดับชั้นและกฎเกณฑ์ การตัดสินใจให้มีการตัดสินใจร่วมกัน และการให้ ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยยึดหลักการมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นหัวใจของการกระจาย อำนาจ เป็นการมุ่งสร้างความเป็นภาวะผู้นำในระดับล่างมากขึ้น
2. รูปแบบที่ตามใจผู้บริโภค หรือการใช้กลไกการตลาด (Consumer-driven) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกในการให้การศึกษาแก่บุตรหลานของตนมากขึ้น

อุทัย บุญประเสริฐ (2546, น. 60 – 61) บทเรียนที่ได้จากการบริหารและการจัดการศึกษาที่ใช้ความเป็นหุ้นส่วนการศึกษาของ มลรัฐเคนตักกีในรูปแบบสภาโรงเรียน พบว่า

1. สภาโรงเรียน อาจมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาครอบงำ เช่น ครู หรือกรรมการสภาโรงเรียนที่มีสถานภาพทางสังคมหรือเศรษฐกิจสูง มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือศาสนา ย่อมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสภาโรงเรียนมาก

2. สภาโรงเรียน อาจใช้เวลาสิ้นเปลืองเกินไปในการจัดทำระเบียบต่าง ๆ ขึ้นใช้แทนระเบียบของมลรัฐหรือเขตที่ถูกยกเลิกไป นับเป็นการอย่างมากแทนที่จะใช้เวลาไปในสิ่งที่เป็นสาระโดยแท้จริง เช่น เรื่องการสอน หลักสูตร ระเบียบวินัย เป็นต้น

3. การตัดสินใจของสภาโรงเรียน จะเป็นไปได้ดี ก็ต่อเมื่อมีบรรยากาศของความ เป็นกลุ่มเดียวกันในบรรดาสมาชิกสภาโรงเรียน และทุกคนยอมรับความยุ่งเหยิงของระบอบ ประชาธิปไตยซึ่งต้องมีความขัดแย้งในตัวของมันเอง

4. สมาชิกของสภาโรงเรียนที่จะปฏิบัติงานได้ดีนั้น ควรจะ เป็นตัวแทนของผู้เลือกตั้งโดยแท้จริง การได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากชุมชน เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาหลีกเลี่ยงการทำงานที่ยืดแต่ระเบียบ แต่ให้ความสนใจในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของการศึกษาและ การพัฒนากระบวนการตัดสินใจ ให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยมากกว่า เพียงแต่ประนีประนอมเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง

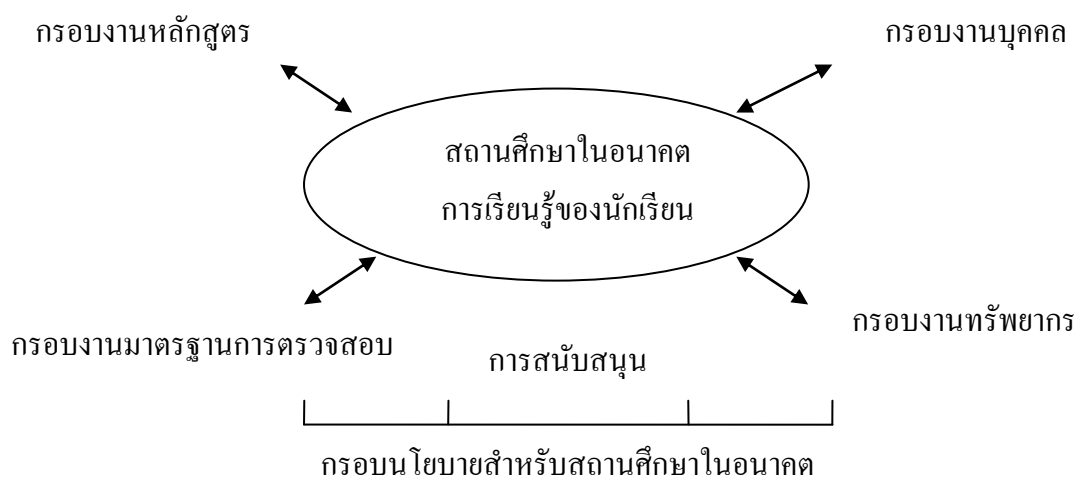
กาญจนา คุณารักษ์ และประกอบ คุณารักษ์ (2540ก, น. 35) ได้กำหนดนโยบาย การปฏิรูปการศึกษาระดับสถานศึกษาโดยโรงเรียนต่าง ๆ ของรัฐและของเขตปกครองตนเอง นำ นโยบายและอันดับความสำคัญทางการศึกษาของรัฐบาลไปปฏิบัติ โดยกำหนดไว้ในธรรมนูญ โรงเรียน (School Charter) และใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษาในอนาคต (School of the Future) ซึ่งออกโดยฝ่ายอำนวยการศึกษาระดับสถานศึกษา (Directorate of School Education หรือ DSE) สถานศึกษาในอนาคตเป็นมโนทัศน์ของการจัดการเพื่อกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยหลักการ 3 ประการ คือ

1. การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาเพื่อนักเรียนทุกคน
2. การรวมความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และมาตรการตรวจสอบ เพื่อใช้ตัดสินใจในระดับสถานศึกษาในท้องถิ่น

3. ยินยอมให้การตัดสินใจเกือบทั้งหมดกระทำได้ในระดับสถานศึกษา บนพื้นฐานว่าการตัดสินใจในระดับปฏิบัติงานจะเป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุด

กาญจนา कुमारักษ์ และ ประกอบ कुमारักษ์ (2540ข, น. 98 – 99) ส่วนฝ่ายอำนวยการศึกษาระดับสถานศึกษา มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายการดำเนินงาน 4 ประการ คือ

1. กรอบงานหลักสูตร (Curriculum Framework) โดยมีคณะกรรมการการศึกษาเล่าเรียน (Boards of Studies) เป็นผู้ดำเนินการ และมีฝ่ายอำนวยการของสถานศึกษาเป็นผู้ให้คำแนะนำ
2. กรอบงานบุคคล (People Framework) เป็นกรอบการกำหนดกระบวนการคัดเลือกการบรรจุแต่งตั้ง ครูใหญ่ ครู บุคลากร และตรวจสอบมาตรฐานการปฏิบัติงาน
3. กรอบงานทรัพยากร (Resources Framework) กำหนดวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป สนับสนุนด้านการเงินสำหรับสถานศึกษาเพื่อใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ และช่วยเหลือด้านการเงินตามความต้องการจำเป็นต่อการเรียนรู้ของนักเรียน
4. กรอบงานมาตรฐานการตรวจสอบ (Accountability Framework) องค์กรประกอบพื้นฐาน 3 ประการ คือ
 - 4.1 ธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เพื่อใช้กำหนดเป้าประสงค์และอันดับความสำคัญเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานของสถานศึกษาในระยะสามปี
 - 4.2 รายงานประจำปี (Annual Report) เป็นการรายงานสารสนเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสถานศึกษาตามแผนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรโรงเรียน
 - 4.3 การทบทวนสถานศึกษาในรอบสามปี (Triennial School Review) เพื่อจัดทำธรรมนูญโรงเรียน และปรับปรุงแผนใหม่



ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างกรอบนโยบาย. ปรับปรุงจาก รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย, (น. 98 – 99) โดย กาญจนา कुमारักษ์ และ ประกอบ कुमारักษ์, 2540ข, กรุงเทพฯ : บริษัท ที พี.พี. จำกัด.

กรอบนโยบายทั้ง 4 ประการของสถานศึกษาในอนาคตของรัฐวิศวะไทย ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของประชาชนเป็นรากฐานของการปฏิรูปการศึกษา 5 ประการ คือ

1. การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นที่พึงพอใจมากขึ้น โดยที่ผู้รับบริการเป็นผู้จัดหางบประมาณให้สถานศึกษา ชุมชนสามารถเลือกครูได้ตามความต้องการ และสามารถใช้แหล่งทรัพยากรจากชุมชนเพื่อพัฒนาวิชาชีพ
2. มีจุดเน้นที่ปรากฏชัดเจนคือมีการตรวจสอบความรับผิดชอบ
3. ผู้ปกครองมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาในรูปสภาโรงเรียน เพื่อที่จะกำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียน และติดตามการรายงานผลการประเมินผลการเรียนรู้ของนักเรียน
4. มีการบริหารและการจัดการศึกษาสถานศึกษาภายใต้ธรรมนูญโรงเรียน
5. การบริการและการจัดการมีความเป็นวิชาชีพ และมีการดำเนินงานแบบธุรกิจ โดยบทบาทของชุมชน

สภาโรงเรียนหรือคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) มีบทบาทสูงสุดในการบริหารในระดับโรงเรียน สภาหรือคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และสมาชิกจากชุมชน (มาจากการเลือกตั้ง) จำนวนระหว่าง 6 - 15 คน ปฏิบัติหน้าที่ในรูปของอาสาสมัครตามแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ คณะกรรมการโรงเรียนรับผิดชอบดำเนินการใน 9 เรื่องต่อไปนี้

1. จัดทำธรรมนูญโรงเรียน
2. กำหนดนโยบายของสถานศึกษา
3. ให้ข้อเสนอแนะในรายงานสนับสนุน
4. ว่าจ้างบุคลากรในรายงานสนับสนุน
5. กำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมนักเรียน
6. รายงานต่อชุมชนในเขตบริการของสถานศึกษาและฝ่ายอำนาจการ
7. จัดการเรื่องการเงิน และการบัญชีของสถานศึกษา
8. ทำสัญญาจ้างการทำความสะดวกสถานศึกษา
9. สัญญาจ้างงานก่อสร้าง

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ มีการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่การกระจายอำนาจการตัดสินใจทางการศึกษา ที่เดิมเคยอยู่แต่ในส่วนกลางออกไปสู่ระดับโรงเรียนในท้องถิ่นโดยตรง ต้องการให้โรงเรียนทุกแห่งสามารถปกครองตนเองได้ ให้โรงเรียนเป็นเอกเทศมากขึ้น ให้สถานศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษาของตนเอง เปิดโอกาสให้ประชาชน และ

ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ หลักสูตรการเรียนการสอน การบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณ ให้มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ประกอบด้วย ผู้แทนชุมชน และผู้ปกครอง 3-7 คน ผู้แทนครู 1 คน ผู้แทนนักเรียน 1 คน ให้ผู้บริหารเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ

1. กำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินงานของโรงเรียนโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบาย (National Policy) กรอบหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum Framework) และแนวปฏิบัติ (Guidelines) จัดทำธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) พิจารณานุมัติงบประมาณประจำปีของสถานศึกษา

2. ทำหน้าที่เป็นผู้แทนดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนและผลประโยชน์ของพ่อ แม่ ผู้ปกครอง ผู้เสียภาษี ควบคุมดูแลบรรยากาศของนักเรียน ดูแลให้มีสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและที่เอื้อต่อการเรียนรู้

3. พิจารณาแต่งตั้งผู้บริหาร

4. ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนและของผู้บริหารโรงเรียน

โรงเรียนต้องจัดทำธรรมนูญโรงเรียนและใช้เป็นเงื่อนไขสัญญา (Contract) ระยะเวลา 3 ปี ระหว่างโรงเรียนกับรัฐบาล รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนส่งตรงไปยังโรงเรียน ส่วนการดำเนินการให้เป็นไปตามธรรมนูญโรงเรียนและตามเงื่อนไขสัญญา จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) โดยมีครูใหญ่หรือผู้บริหารโรงเรียนทำหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานประจำ (Day – to - Day Activities) ของโรงเรียน ทำหน้าที่น่านโยบายและแนวดำเนินการไปปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนกำหนด และจะต้องจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report รายงานการศึกษาประจำปีของโรงเรียน) เสนอต่อชุมชนและกระทรวงศึกษาธิการ

คณะกรรมการโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบต่อข้อกำหนดและพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ตามแนวปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ใน National Administration Guidelines บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนจึงประกอบด้วย

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของโรงเรียน โดยกำหนดไว้ในธรรมนูญให้ชัดเจน

2. กำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน โดยการปรึกษาร่วมกับครูใหญ่ ครูและบุคลากรในโรงเรียนและ

3. แต่งตั้ง และตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานของครูใหญ่ในการบริหารโรงเรียน

4. ให้การส่งเสริมสนับสนุนครูใหญ่ในการบริหารโรงเรียน

5. เป็นตัวกลางในการสื่อสารและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาในต่างประเทศ จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของสภาโรงเรียน สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของชุมชน มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำข้อตกลง นโยบายของสถานศึกษา การกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อใช้ควบคุมกับนักเรียน การจัดทำงบประมาณให้แก่สถานศึกษา และการรายงานผลการดำเนินการต่อชุมชน ซึ่งบทบาทหน้าที่ดังกล่าวใกล้เคียงกับบทบาทหน้าที่ของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

2.2 การบริหารและการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม

การจัดการศึกษาของไทยในอดีตเป็นหน้าที่ของครอบครัว และสำนักต่าง ๆ ในชุมชน ทำหน้าที่ให้การศึกษากับบุตรหลานทั้งด้านวิชาการ และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการถ่ายทอดอาชีพต่าง ๆ ให้แก่บุตรหลานเป็นทอด ๆ ตลอดมา การจัดการศึกษาในอดีตจึงสอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน แต่ต่อมาประเทศไทยได้นำเอาแนวทางการจัดการศึกษาแบบตะวันตกเข้ามาใช้แทนการศึกษาแบบดั้งเดิม จึงเกิดระบบสถานศึกษาขึ้น ทำให้สถานศึกษาเป็นศูนย์กลางในการจัดการศึกษาให้กับชุมชน แทนวัดที่เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาให้แก่เด็กมาแต่เดิม และเมื่อรัฐเข้ามารับผิดชอบการจัดการศึกษา มีการจัดหลักสูตรที่ทำให้ผู้เรียนแปลกแยกจากวิถีชีวิตของชุมชน และไม่ตอบสนองความต้องการของชุมชน ขณะเดียวกันชุมชนก็คาดหวังต่อสถานศึกษาในด้านคุณภาพไว้สูง และพร้อมให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาทุกด้าน

ระบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมามีไม่เปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือเนื่องจากหน้าที่ในการจัดการศึกษาได้ถูกแบ่งให้เป็นหน้าที่ของสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ สถานศึกษาจึงเป็นศูนย์กลางความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ขณะเดียวกันความเป็นชุมชนกลับอ่อนแอ ความรู้ดั้งเดิมที่เป็นภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่นถูกลืมเลือน จึงทำให้การจัดการศึกษาที่ผ่านมามีปัญหามากมายในสังคมไทย ในส่วนของการเรียนรู้ก็เกิดการแข่งขันกันสูง ผู้เรียนมีความเครียด ไม่มีความสุขในการเรียน การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางจึงมีข้อจำกัดเกิดความล่าช้าไม่สนองตอบต่อผู้เรียนจนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง และเมื่อประเทศประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ กระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษาจึงได้เกิดขึ้น จนได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเน้นหลักใหญ่ 2 ประการ คือ การกระจาย

อำนาจการจัดการศึกษาและการให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, น. 48)

แนวคิดในการจัดการศึกษาสมัยใหม่ จึงเป็นการจัดการศึกษาโดยให้ชุมชนท้องถิ่น หรือทุกส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เนื่องจากสถานศึกษาเป็นหน่วยงานในชุมชน ที่มีหน้าที่การจัดการศึกษาโดยการรู้เห็นและความร่วมมือของคนในชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงมีความสำคัญที่จะทำให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับแผนการดำเนินงาน การจัดกิจกรรมของสถานศึกษา เป็นการสร้างความน่าเชื่อถือ ความมั่นใจ และความนิยมให้เกิดขึ้นในชุมชน นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้ประชาชน และชุมชนได้เข้ามาช่วยเหลือเกื้อกูลกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษา ทั้งด้านการเงิน วัสดุ แรงงาน และกำลังใจส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจใน ความสำคัญของการศึกษา และถือเป็นหน้าที่ของประชาชนและชุมชนที่จะต้องให้ความร่วมมือ และเข้ามามีส่วนร่วมดูแลในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ประกอบกับโลกปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงเป็นยุคสมัยที่ต้องการสติปัญญา ความรู้ และความสามารถจากหลายฝ่าย มาร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมิณผล บนความเชื่อพื้นฐานที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีศักยภาพที่จะทำกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายได้

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นจะทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้สึนึกคิด ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม สภาพแวดล้อม และทรัพยากรของชุมชน ซึ่งจะช่วยให้เด็กมีความสามารถ มีทักษะที่จะดำรงชีวิต และสามารถพัฒนาตนเองให้ดำรงตนอยู่ได้ตามวิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้เด็กเกิดการพัฒนาทางสติปัญญา ความสามารถของชุมชนโดยรวม จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง และเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดทางการบริหารที่ได้รับความเชื่อถือโดยทั่วไป เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เน้นความสำคัญของผู้ร่วมงานทุกระดับจากแนวคิดทางการบริหารเชิงมนุษย์สัมพันธ์และการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ จึงนำไปสู่การบริหารแบบมีส่วนร่วม ปัจจุบันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวคิดหลักของการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาในทุกองค์กร เพราะเป็นการเปิดพื้นที่สำหรับประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น เป็นเงื่อนไขสำคัญที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น โดยเน้นความร่วมมือจากผู้ปกครอง และชุมชน เน้นการจัดการเรียนรู้จากประสบการณ์ สถานการณ์จริง และสภาพแวดล้อม

ซึ่งเป็นลักษณะการเรียนรู้จากชุมชนเข้าสู่โรงเรียน และจากโรงเรียนเข้าสู่ชุมชน จะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการจัดการ ศึกษาโดยการมีส่วนร่วมไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา 8 ความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษายึดหลักการให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันทางสังคม มาตรา 57 ที่กำหนดให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัด โดยนำประสบการณ์ความรู้ ความชำนาญการ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, น. 45)

สรุปได้ว่า แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นความสำคัญที่การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การบริหารแบบมีส่วนร่วมสามารถสร้างความตระหนักว่าตนมีความสำคัญและมีความรับผิดชอบต่อองค์กร จึงส่งผลดีต่อการเพิ่มผลผลิตและการเพิ่มคุณภาพขององค์กร นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบรรยากาศเพิ่มความพึงพอใจให้แก่สมาชิก รวมทั้งเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรอีกด้วย

2.2.1 ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ความหมายของคำว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมแม้จะเป็นข้อความที่ไม่สามารถให้คำจำกัดความได้เฉพาะเจาะจงเพราะการให้ความหมายขึ้นอยู่กับกรอบแนวคิด เป้าหมายและกระบวนการของการมีส่วนร่วมอย่างไรก็ตามมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้หลายลักษณะ ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539, น., 16) ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นการจูงใจให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมมือกันในการพัฒนา ปฏิบัติอยู่ด้วยความเต็มใจ

คุณวุฒิ คนฉลาด (2540, น, 165) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นเทคนิคที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง โดยหลักการ คือ มุ่งให้สมาชิกในองค์กรมีโอกาสทำงานร่วมกันเป็นทีมหรือเป็นกลุ่ม ให้ทุกคนมีส่วนร่วม งานจึงประสบความสำเร็จ และมีประสิทธิภาพ การจัดการแบบมีส่วนร่วม เน้นการจัดการที่ผู้เกี่ยวข้อง ได้มาช่วยกันแก้ปัญหาแบบเป็นทีม ซึ่งจะได้ยอมรับในปัญหา และช่วยกันแก้ปัญหาได้ดีขึ้นมักจะได้ผลทางจิตวิทยา สร้างขวัญกำลังใจในการทำงานของทุกคนด้วย

ประยูร ศรีประสาธน์ และคณะ (2542, น, 3) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมเป็นกรรมการของหน่วยงานหรือเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานหรือเข้าร่วมแสดง

ความคิดเห็น เพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา

ศิริกาญจน์ โกลุมภ์ (2542, น. 122-128) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในลักษณะที่แตกต่างกัน 4 ด้าน คือ

1. ด้านการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมทำให้ประชาชนที่เคยถูกกีดกันออกไป ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา วิธีการแก้ไขปัญหา วางแผน ตัดสินใจและลงมือปฏิบัติ เพื่อรับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

2. ด้านวาทกรรมทางภาษา ความหมายของการมีส่วนร่วมของสถาบันภายนอก ชุมชน หมายถึง การเข้ามาควบคุมการใช้ทรัพยากร และออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เป็นกิจกรรมหรือโครงการที่ริเริ่มจากภาครัฐ ซึ่งแตกต่างไปจากความหมายของประชาชนที่อยู่ในชุมชนนั้นที่เน้นตั้งแต่การคิดริเริ่ม การดำเนินการ การตรวจสอบ และการร่วมรับผลประโยชน์

3. ด้านลักษณะของการมีส่วนร่วม ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจในขั้นตอนต่าง ๆ เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมแบบกว้าง สำหรับการมีส่วนร่วมแบบเจาะจง มุ่งให้ประชาชนใช้ความพยายามและมีความเป็นตัวของตัวเองในการริเริ่มดำเนินการ

4. ด้านการรวมพลังและทรัพยากรการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวกับการรวมพลังที่จะช่วยกันระดมทรัพยากร การควบคุม และการใช้ทรัพยากร เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2543, น. 52) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมไว้ 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมที่เป็นกระบวนการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผนการตัดสินใจ การระดมทรัพยากร การบริหารจัดการ การติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2. การมีส่วนร่วมที่เป็นนัยทางการเมือง เป็นการส่งเสริมพลังอำนาจของประชาชนโดยพัฒนาขีดความสามารถของคนในการเปลี่ยนแปลงกลไกของรัฐเพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนมีอำนาจในการต่อรองการจัดสรรทรัพยากรและการได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้น

สมยศ นาวิการ (2545, น. 1) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการที่ให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจการบริหาร การบริหารแบบมีส่วนร่วม เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล โดยใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาการ

บริหาร ที่สำคัญการ บริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่การ บริหารให้ผู้ได้บังคับบัญชา มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร

ธงชัย สันติวงษ์ (2546, น. 138) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การที่ผู้บริหาร หรือเจ้าของกิจการ เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน มีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น การวางแผน การช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร ตลอดจนการให้โอกาส และความอิสระกับกลุ่มที่จะตัดสินใจทำงานเองภายใต้เป้าหมาย และนโยบายที่มอบหมายให้

ธรรมรส โชติคุณุชร (2546, น. 220-227) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารที่เน้นการระดมกำลังความคิด ให้เกิดพลังทางการบริหาร และเป็นการบริหารที่จัดกิจกรรม ให้ผู้ปฏิบัติร่วมกันคิดร่วมกันทำตั้งแต่กลุ่มเล็ก ๆ จนเป็นกลุ่มใหญ่

สมเดช สีแสง (2547, น. 229) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation Management) หมายถึง การบริหารที่เปิดโอกาสให้พนักงานทุกระดับในองค์กร ได้มีส่วนร่วมในการ บริหารกิจการ ภายในขอบเขตหน้าที่ของตน ถือว่าเป็นการบริการที่ดีและเหมาะสมที่สุดกับ คุณสมบัติของมนุษย์ในปัจจุบัน การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญของการบริหารแบบ ใหม่ที่เรียกว่า การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Control หรือ TQC)

Anthony (1978, p. 3-5) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมผู้บริหารจะปรึกษาหารือ กับเพื่อนร่วมงานให้เขาได้รับรู้ปัญหาและร่วมตัดสินใจ โดยให้ผู้ร่วมงานเป็นส่วนหนึ่งของการ ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องนั้น

White (1982, p. 13) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 4 มิติ คือ มิติที่ 1 การมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรทำอะไร และอย่างไร มิติที่ 2 การมีส่วนร่วมในการเสียสละและ พัฒนาตามที่ตัดสินใจ มิติที่ 3 การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินงาน และมิติที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

Turton (1987, p. 120) กล่าวว่า ความหมายในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมว่า เป็นผล จากการต่อสู้ และเรียกร้องในลักษณะที่เป็นการปลดปล่อยให้มีอิสระมากขึ้น เป็นกระบวนการ ประชาธิปไตยที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสภาพความต้องการที่แท้จริงของสังคม

Davis and Newstrom (1989, p. 182) กล่าวว่า กิจกรรมของมนุษย์ส่วนใหญ่อาศัยการมี ส่วนร่วม เนื่องจากคนหนึ่งคนไม่สามารถทำกิจกรรมทุกอย่างได้ด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมเป็น ความเกี่ยวข้องด้านจิตใจและด้านอารมณ์ของบุคคลที่มีต่อกิจกรรมของกลุ่ม เป็นตัวกระตุ้นให้ ทำงานสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบ (Responsibility) การช่วยเหลือและทำประโยชน์ (Contribution) และการเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย (Involvement)

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ภายใต้หลักการบริหารขององค์กร ซึ่งอาจเป็นกรรมการบริหาร หรือ พนักงานของหน่วยงาน หรือเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงาน โดยร่วมแสดง ความคิดเห็นเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

2.2.2 ความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ประกอบ คุปรัตน์ (2528, น. 89) ได้เสนอความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของ ประชาชนว่าการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน หากจัดให้เหมาะสมแล้วย่อมยัง ผลประโยชน์ได้เป็นอย่างมากด้วยเหตุ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาวบ้าน ในฐานะเจ้าของสถานศึกษา จะรู้ว่าชุมชนและบุคลากรของเขาต้องการอะไรจากระบบการศึกษา เพราะข้อเท็จจริงที่มีอยู่ใน ชีวิตการทำงานและการดำรงชีพของชาวบ้าน แม้จะไม่มีการศึกษาที่เป็นระบบ แต่ชุมชนจะซาบซึ้ง ในปัญหาได้ดีกว่าที่ระบบการศึกษาจัดหาให้

2. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการศึกษา จะก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันอันน่าจะมี ส่วนร่วมในชุมชนที่ตนอาศัย ความรู้สึกร่วมกันและการ ได้มีส่วนร่วมในชุมชนจะนำไปสู่ความ รับผิดชอบและเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน

3. การมีส่วนร่วมทำให้มีโอกาสดำเนินกิจการด้านการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมโดยประชาชนในระบบการศึกษาจะเป็นตัวควบคุมการดำเนินงานของระบบราชการ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เกิดการวางแผนการใช้จ่ายเงินที่รอบคอบ เมื่อมีการดำเนินการไม่สอดคล้อง กับความต้องการของชุมชน สังคม เสี่ยงสะท้อนจากประชาชนจะทำให้เกิดการปรับปรุงที่รวดเร็ว

4. การมีส่วนร่วมทางการศึกษา เป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพ

อุ้นตา นพคุณ (2528, น. 107-108) ได้กล่าวว่า ความสำคัญของการให้ประชาชน มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ว่ามีประโยชน์และมีความสำคัญด้วยเหตุผล ดังนี้

1. การพัฒนาที่ยั่งยืนและเจริญงอกงามในตัวเอง (Self Generating) จะต้องเป็น กระบวนการที่อาศัยประชาชนที่พึ่งตนเองได้ และสามารถพัฒนาชุมชนของตนเองได้เมื่อรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ถอนตัวจากชุมชนแล้ว การที่จะสร้างคนเป็นนักพัฒนาจึงต้องทำให้เขาได้เข้ามามีส่วน เรียนรู้และทำงานหาประสบการณ์อย่างใกล้ชิด

2. การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการเสียสละแรงงาน เวลา และวัสดุทำให้ ลดการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ในการพัฒนาแต่ละชุมชนจากรัฐบาล ดังนั้น การพิจารณา แผนงาน ทางเลือก ทรัพยากรและวัสดุในการพัฒนา ประชาชนหรือตัวแทนในแต่ละชุมชนจึงเป็นผู้

ที่มีความรู้และเข้าใจกระบวนการพัฒนาได้ดีที่สุดและการตัดสินใจกระทำจะถูกต้องและตอบสนองความต้องการและปัญหาของชุมชนได้ตรงตามเป้าหมายที่สุด

สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2544, น. 10) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการทำงานจะทำให้เกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องกับผูกพันกับงานหรือองค์กร ความรู้สึกผูกพันเกี่ยวข้องที่ว่านี้ หากมีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้วจะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดหรือสิ่งตกลงใจร่วมกัน

สมเดช สีแสง (2547, น. 132) กล่าวว่า ความสำคัญของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานรวมกลุ่มกันเพื่อใช้ความรู้ความสามารถ สติปัญญาและประสบการณ์ของแต่ละคนร่วมกันปรับปรุงงานในหน่วยงานก่อให้เกิดผลดี คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและสามารถแก้ปัญหาได้ดีที่สุดผู้ที่ใกล้ชิดกับปัญหาที่สุดจะแก้ปัญหาได้ถูกต้องที่สุด บุคลากรได้เรียนรู้การทำงานเป็นทีมและร่วมกันในการแก้ปัญหา และมีความภูมิใจในการทำงาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, น. 78) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติงานที่มุ่งหวัง
2. กระบวนการตัดสินใจสามารถรองรับพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรได้กว้างขวางและเกิดการยอมรับได้
3. เป็นหลักการของการบริหารที่เป็นผลต่อการดำเนินการเชิงวิเคราะห์ด้วยเหตุผลเชิงพัฒนาการเพื่อความคิด (การเปิดกว้าง) การระดมความคิด (ระดมสมอง) ซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจ
4. ลดช่องว่างของระบบการสื่อสารในองค์กรและขจัดปัญหาความขัดแย้งได้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2547, น. 55) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังนี้

1. ช่วยสร้างความสามัคคีรวมพลังของบุคคลในองค์กร
2. ช่วยให้ทราบถึงความต้องการขององค์กรทั้งหมด
3. ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น
4. ช่วยลดความขัดแย้งและการต่อต้านจากพนักงานระดับล่าง
5. ช่วยสร้างบรรยากาศในการทำงานและทำให้สุขภาพขององค์กรดีขึ้น
6. ช่วยเพิ่มผลผลิตในองค์กรและสร้างบรรยากาศประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในองค์กร
7. ลดค่าใช้จ่ายในการทำงาน การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด
8. ช่วยให้ผู้ร่วมงานเกิดความรู้สึกว่าเข้าเป็นส่วนหนึ่งในองค์กร

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กร การมีส่วนร่วมทำให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย โดยทุกคนมีความภาคภูมิใจในการทำงาน มีความรู้สึกที่ทุกคนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร มีบรรยากาศในการพัฒนางานอย่างสร้างสรรค์และมีความสุขที่เกิดจากการทำงานอย่างแท้จริง

2.2.3 ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา

เสนห์ จามริก (2526, น. 96) มีความเห็นว่า แนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาในโรงเรียนที่พึงประสงค์จะต้องจัดให้ระบบโรงเรียนเป็นแหล่งสร้างและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่สัมพันธ์สอดคล้องต่อปัญหาพื้นฐาน และความต้องการของคนในชุมชน จึงได้เสนององค์ประกอบหลักในการพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ไว้ดังนี้

1. การเชื่อมต่อนอกชีวิตในและนอกโรงเรียน โดยไม่ให้เกิดการแบ่งแยกกันระหว่างกระบวนการเรียนรู้ในโรงเรียนและวิถีชีวิตในชุมชน เพื่อให้การจัดการศึกษาในชุมชนมีลักษณะสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการและศักยภาพของชุมชน ให้ครูมีบทบาทเป็นผู้นำทางปัญญาของชุมชนและมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินชีวิตของชุมชนอย่างแท้จริง ความสัมพันธ์ระหว่างครู ผู้ปกครอง และชุมชนเป็นไปอย่างใกล้ชิด และต่อเนื่อง

2. การจัดการศึกษากับความหลากหลายของชุมชน โรงเรียนเป็นระบบหนึ่งในการจัดการศึกษาย่อมจะต้องมีหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันที่ไม่ขัดหลักการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับวิถีของชุมชน ซึ่งจะทำการประสานสัมพันธ์ระหว่างระบบภายในและภายนอกไม่มีการแบ่งแยกกัน สถาบันการศึกษาทุกจะต้องเน้นเรื่องการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนภายใต้เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของชุมชน

3. ภูมิปัญญากับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น การสร้างแรงจูงใจให้คนเห็นความสำคัญของชุมชนและท้องถิ่น ต้องอาศัยปัจจัยการพัฒนาหลายด้าน การบูรณาการหลักสูตรท้องถิ่น กระบวนการเรียนการสอน วิชาความรู้สมัยใหม่นับว่าเป็นหลักการและเป้าหมายของการพัฒนาขีดความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนและท้องถิ่น การคิดวิเคราะห์ เพื่อเพิ่มทักษะการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต ความสำนึกรับรู้ในคุณค่าของการศึกษาและภูมิปัญญาท้องถิ่น จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม ระบบความคิด และความรอบรู้ของประชาชนประกอบกัน เป็นกระบวนการทางปัญญา พระสงฆ์ ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำโดยธรรมชาติในชุมชน หมอสมุนไพร กลุ่มพัฒนาชุมชน จึงเป็นทรัพยากรทางการศึกษาที่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

4. การศึกษาครบวงจร ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา จนถึงอุดมศึกษา จะต้องประสาน เชื่อมโยงเป็นองค์ประกอบการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมในชุมชน ตลอดจนให้เกิดความสัมพันธ์กับระบบภายนอก เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาที่เกิดจากพื้นฐานความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

5. การศึกษาต่อเนื่องระบบโรงเรียนชุมชนเป็นบริการการศึกษาออกไปสู่ประชาชน ผู้ใฝ่เรียน พื้นฐานความต้องการของผู้เรียนจะเป็นเป้าหมายหลักของการศึกษา หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ประชาชนในชุมชนเป็นตัวตั้งของระบบการศึกษา จึงต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัว ผู้เรียนสามารถ ตัดสินใจเลือกและกำหนดโอกาสที่จะเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตามระดับการพัฒนาของตนเอง

จิรภา สุนทรสิต (2532, น. 54-59) กล่าวว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนใน โรงเรียนชุมชน (Community School) ว่าเป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอน โดยยึดถือการดำเนินชีวิต ในชุมชนเป็นศูนย์กลาง (Life-centered) นอกจากจะจัดการเรียนการสอนตามปกติแล้วจะต้องจัด โครงการต่าง ๆ เพื่อชุมชนด้วย เช่น การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ การอบรมวิชาชีพ การพัฒนาชุมชนใน ด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ โรงเรียนยังต้องให้การ บริการชุมชนด้านอาคารสถานที่ รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของ โรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ลักษณะสำคัญของโรงเรียนชุมชน สรุปได้ 4 ประการ ได้แก่

1. โรงเรียนชุมชนต้องถือว่าเป็นชุมชนเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญ ทั้งที่เป็นทรัพยากร มนุษย์ ทรัพยากรการบริหารจัดการ และทรัพยากรธรรมชาติ สามารถนำมาปรับปรุงการจัดการเรียน การสอนตามหลักสูตรและกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน

2. โรงเรียนชุมชนต้องถือว่าเป็นศูนย์กลางวิชาชีพของชุมชนเปิดโอกาสให้ประชาชน ทุกคนในชุมชนเข้ามารับการฝึกวิชาชีพเพื่อเป็นการเรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงาน

3. โรงเรียนชุมชนต้องถือว่าเป็นศูนย์กลางของชุมชนที่สามารถให้บริการชุมชน เกี่ยวกับอาคารสถานที่ สนามกีฬา วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่มีอยู่ในโรงเรียน ตลอดจนการให้คำปรึกษาหารือในการปฏิบัติกิจกรรมในชุมชน

4. โรงเรียนชุมชนต้องถือว่าเป็นศูนย์กลางการพัฒนา มีหน้าที่ช่วยเหลือในด้านการ ปรับปรุงคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของคนในชุมชน รวมทั้งการประสานงานกับองค์กรต่างๆภายใน ชุมชนและนอกชุมชน

แรมสมร อยู่สถาพร (2538, น. 106-115) ได้นำเสนอรูปแบบโรงเรียนไม่มีกำแพง (The School Without Walls) หรือการจัดการศึกษาแบบโปรแกรม (Parkway Program) ที่เป็นลักษณะการมี ส่วนร่วมของชุมชนมีจุดเน้นในด้านการจัดการเรียนการสอนที่ไม่จำเป็นต้องใช้อาคารเรียนเหมือน โรงเรียนทั่วไป แต่จะมีศูนย์กลางของการบริหารงาน ส่วนห้องเรียนใช้ศูนย์ชุมชนศาสนสถาน

สถานที่ราชการ พิพิธภัณฑ์ สถานประกอบการเอกชน ฯลฯ ขอบเขตการเรียนรู้ไม่ได้จำกัดสถานที่ ดังนั้น ในเมืองจึงเปรียบเสมือนโรงเรียน หรือการดำรงชีวิตในเมือง คือหลักสูตร รูปแบบโรงเรียนที่ไม่มีกำแพงจึงเป็นโครงการปรับปรุงการศึกษาของเมือง Philadelphia สหรัฐอเมริกา เนื่องจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนต่ำกว่าเกณฑ์ในระดับชาติ เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่า สาเหตุเกิดจากโรงเรียนจัดการศึกษาโดยแยกออกจากชุมชน ทำให้นักเรียนสูญเสียสิ่งที่ดีควรได้รับจากชุมชน หลายอย่าง เช่น การมีจิตสำนึกในการเรียนเพื่อชุมชน การทำหน้าที่เป็นพลเมืองดี การเรียนการสอนตามโครงการนี้จึงมุ่งเน้นให้นักเรียนมีเสรีภาพในการเรียนควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้นักเรียนมีความรับผิดชอบ รู้จักตัดสินใจ เปิดโอกาสให้นักเรียนแต่ละคนเลือกกิจกรรมที่ตนเองถนัด และสนใจ วิชาที่สอนได้รับความร่วมมือจากอาจารย์ผู้สอนจากสถาบันในชุมชนประกอบด้วย ทักษะพื้นฐานทางคณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นการสอนพื้นฐานหรือสอนเสริมตามที่นักเรียนต้องการ ส่วนวิชาเลือกอาจารย์ผู้สอนจะประชุมสมาชิกกลุ่มอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง เพื่อตัดสินใจร่วมกัน การจัดการเรียนการสอนตามโครงการนี้ ได้รับความร่วมมือจากชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยโรงเรียนเป็นผู้เชื้อเชิญ รวมทั้งหน่วยงานก็ได้แจ้งความประสงค์ให้ความช่วยเหลือ ทำให้นักเรียนเข้าใจและเรียนรู้ชีวิตจริงในชุมชนที่ตนอยู่อาศัยอย่างถ่องแท้

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542, น. 136) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า สิ่งที่กำหนดกระบวนการและแบบแผนของการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เงื่อนไขทางด้านการบริหารของชุมชนเงื่อนไขที่เกี่ยวกับความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน เงื่อนไขด้านสภาพแวดล้อมของชุมชน และเงื่อนไขทางด้านโรงเรียน การกำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมให้ตรงกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในชุมชน คือ ผู้นำชุมชน ผู้บริหารโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียน ครู และผู้ปกครองนักเรียน ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า มีขั้นตอนที่สำคัญ 8 ขั้นตอน คือ

1. การศึกษาข้อมูลพื้นฐานก่อนร่วมดำเนินการ
2. การสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนในชุมชน
3. การสร้างเครือข่ายของกลุ่มผู้มีส่วนร่วม
4. การสร้างกิจกรรม
5. การต่อรองเพื่อการดำเนินการ
6. การร่วมดำเนินการ
7. การร่วมกันประเมินผลดำเนินการ
8. การร่วมกันรับผลประโยชน์จากการดำเนินการ

วันชัย รอดฉาย (2544, น. 196) กล่าวว่า ศักยภาพชุมชนที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษามีประสิทธิภาพ กรณีศึกษาชุมชนบ้านหนองน้ำดำ จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า ศักยภาพชุมชนที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษา คือ สภาพการคมนาคมขนส่งในชุมชน สามารถติดต่อกับชุมชนอื่นได้รวดเร็ว ทำให้ประชาชนมีเวลาช่วยกันพัฒนาโรงเรียน สามารถช่วยเหลือด้านการเงินให้แก่โรงเรียน สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาโรงเรียน เริ่มตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร วางแผนดำเนินการ ประเมินผล ตลอดจนรับผลประโยชน์ในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การบอกเล่ากันโดยตรงและวิธีการประชุมปรึกษาหารือกันในกลุ่มย่อย เป็นการประชุมแบบระดมสมองแบบเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีความสนใจได้เข้ามาประชุมและแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ แล้วนำเอาวิธีการที่ได้จากการประชุมมาเป็นแนวทางนำไปสู่การปฏิบัติ

สรุปได้ว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาเป็นการเปิดโอกาสให้คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน ตลอดจนร่วมพิจารณากำหนดปัญหา และความต้องการของโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหา และหาแนวทางพัฒนาโรงเรียน ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเริ่มตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับประโยชน์ ร่วมประเมินผล และร่วมในการเสนอแนะในกิจกรรมของโรงเรียน

2.2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาเป็นวิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาการศึกษาของชาติเพราะโรงเรียนเป็นสถาบันทางสังคม (Social Institution) ที่มีหน้าที่ให้บริการทางการศึกษา ภารกิจของโรงเรียนจึงเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมในด้านให้บริการทางการศึกษา ดังนั้น ภารกิจของโรงเรียนคือการบริการทางการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม วิธีการหนึ่งที่จะทำให้ทราบความต้องการของสังคมก็คือการให้ประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนย่อมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และชุมชนเป็นสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อโรงเรียนอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องตระหนักถึงความสนใจของประชาชน ซึ่งความสนใจนี้รวมถึงความต้องการของเยาวชน ความต้องการของชุมชน ความต้องการของสังคม นอกจากชุมชนจะเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญในการจัดการศึกษา โรงเรียนที่มีประชาชนผู้ปกครอง และผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนสูงขึ้น (Sergiovanni and Carver, 2001, Snyder and Anderson, 1986, อ้างถึงใน อภิลิทธิ์ ถมยา, 2553, น. 32-33) กล่าวคือ โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องหาทรัพยากรจากแหล่งชุมชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารจะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบ้าน โรงเรียน ชุมชน โดยให้ประชาชน

ผู้ปกครอง เข้ามาเกี่ยวข้องในกิจการของโรงเรียน ผลของการมีส่วนร่วมทำให้ผู้ปกครองมีความพอใจ มีความเชื่อถือ และศรัทธาต่อโรงเรียน

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540, น. 153) ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร พบว่า มีปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม 3 ประการ ได้แก่

1. ปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม คือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม จะช่วยให้เกิดภาวะเศรษฐกิจดี นอกจากนี้ลักษณะนิสัยของคนไทยช่วยส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนกล่าวคือ โดยทั่วไปคนไทยมีนิสัยชอบทำบุญทำทาน ไม่ค่อยจะปฏิเสธคำร้องขอของผู้อื่น โดยเฉพาะโรงเรียนที่เป็นสถาบันสอนบุตรหลานให้เป็นคนดี มีความรู้ ส่วนระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่น จะกระตุ้นให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ซึ่งในช่วงที่มีการเลือกตั้งผู้สมัครจะต้องไปพบประชาชน และช่วยเหลือกิจกรรมของสังคม โดยเฉพาะวัดกับโรงเรียนที่เป็นสถาบันหลักของชุมชน

2. ปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน คือ ความศรัทธาของชุมชนที่มีต่อโรงเรียน หากโรงเรียนสร้างความศรัทธาให้กับชุมชนได้ เช่น ผลการเรียนดี นักเรียนสามารถสอบชิงทุนหรือสอบเข้าสถาบันที่มีชื่อเสียงได้โรงเรียนได้รับรางวัลชนะเลิศ ครูอาจารย์เอาใจใส่ต่อเด็กโรงเรียนขณะการประกวดผลงานทางวิชาการ สิ่งเหล่านี้จะทำให้ชุมชนเกิดความศรัทธาต่อโรงเรียน นอกจากนี้ชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโรงเรียนและต้องมีหน้าที่ต่อโรงเรียนความรู้สึกดังกล่าวมักจะอยู่ในรูปของโรงเรียนของเรา การเป็นศิลาปีเก่า การเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้ง และทำนุบำรุงโรงเรียน การเป็นผู้ปกครองนักเรียน เป็นต้น

3. ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน คือ ปัจจัยเกี่ยวกับผู้บริหารและครู ได้แก่ ผู้บริหาร และครูมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน ให้เกียรติและกำลังใจแก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน โรงเรียนมีครูเก่งหรือศิษย์เก่าปฏิบัติหน้าที่เป็นครูอยู่ในโรงเรียน ครูสนใจและเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอน

สมปอง ขาวสมบูรณ์ (2540, น. 50) ได้กล่าวถึง ปัจจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพในการจัดการปัญหาของตนเอง การพัฒนาในอนาคตจะเน้นการสร้างคามเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้น การจัดการศึกษาที่เหมาะสมจึงผันแปรไปตามความแตกต่างของแต่ละชุมชน ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้แก่

1. หลักการและลักษณะของการมีส่วนร่วม โรงเรียนควรมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อชุมชนเข้าใจบทบาท ภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ โดยมีโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้แสวงหาความรู้และใช้บริการของโรงเรียนได้

2. ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม ควรเป็นไปในลักษณะของการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน สร้างสถานะความเป็นผู้นำ และตระหนักในบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาไปพร้อมกัน

3. รูปแบบการมีส่วนร่วม แม้ว่าแนวคิดการจัดการศึกษาเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนมาทั้งในอดีตและปัจจุบัน แต่รูปแบบการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนดำเนินไปในลักษณะที่แตกต่างกันตามสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของชุมชน ในอดีตครูจะมีบทบาทมาก เนื่องจากครูอาศัยอยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ทำให้ พ่อ แม่ นักเรียน ครู และประชาชนเป็นประชาคมเดียวกัน คนในชุมชนนับถือครูเป็นผู้นำ ครูสามารถนำความรู้ที่มีอยู่ในชุมชนเข้าสู่ห้องเรียนได้ความสัมพันธ์นี้ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ทั้งในและนอกห้องเรียน เป็นการให้การศึกษาในสิ่งที่คนในชุมชนต้องการจะเรียนรู้ หรือสิ่งที่เขาควรจะรู้

4. หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน จุดหมายสูงสุดของการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เข้าถึงความจริง ความดีงาม และความสุข เปลี่ยนจากการพัฒนามนุษย์ในฐานะทรัพยากรการผลิตมาสู่การเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าทางจิตวิญญาณ เพื่อให้สามารถอยู่ในสังคมสมัยใหม่อย่างมีคุณภาพรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมและมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคม หลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนที่ดีจึงต้องผสมผสานหลักสูตรที่กำหนดจากส่วนกลาง กับหลักสูตรท้องถิ่นในสัดส่วนที่เหมาะสม

5. การบริหารและการจัดการ ปัจจุบันชุมชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้เป็นที่ไปตามกรอบของกฎหมายการศึกษาและกฎหมายการบริหารงานบุคคลโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วม และการบริหารโดยองค์คณะบุคคล เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล การจัดการศึกษาที่ดีจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดหลักสูตรและกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน รวมทั้งการกำกับและส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมของโรงเรียน

อุทัย คุลยเกษม (2540, น. 65 - 70) กล่าวถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ 5 ประการ ได้แก่ 1) วิสัยทัศน์ในการศึกษาของชุมชน 2) การมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากภาคีอื่น 3) โครงสร้างการจัดการศึกษาเป็นแบบแนวราบ 4) แผนนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ และ 5) เงื่อนไขการพัฒนาของชุมชน

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542, น. 119-136) ได้สรุปเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญของชุมชนที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังนี้

1. ลักษณะความสัมพันธ์ของคนในชุมชน หากคนส่วนใหญ่ในชุมชนเป็นคนดั้งเดิม มีความเกี่ยวพันกันในฐานะเครือญาติสืบทอดกันมาโดยตลอด ทำให้คนในชุมชนมี

ความคุ้นเคยกันในลักษณะความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ จึงเกิดผลดีต่อการเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษา

2. วัฒนธรรมในชุมชน การที่คนในชุมชนมีความเป็นอยู่แบบพึ่งพาอาศัย เกื้อกูลต่อกันจากอดีตจนถึงปัจจุบันและกลายเป็นความเชื่อร่วมกันของชุมชน การมีส่วนร่วมจึงเป็นหน้าที่และเป็นส่วนหนึ่งของคนในชุมชน

3. ค่านิยมของชุมชน ถ้าคนในชุมชนมีลักษณะครอบครัวขยาย ก็จะทำให้มีค่านิยมในเรื่องการนับถือผู้อาวุโส หรือมีความเชื่อเกี่ยวกับภาวะผู้นำ เช่น พระสงฆ์ที่เป็นพระนักพัฒนาในชุมชน จะเป็นบุคคลสำคัญช่วยจูงใจให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา

4. คุณภาพของประชาชน การรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร ที่ทันสมัย จากวิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หอกระจายข่าว และสื่ออื่น ๆ ทำให้คนในชุมชนมีความรู้เท่าทันต่อเหตุการณ์ สามารถปรับตัวให้เข้าสังคมได้ดีคนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสิ่งอำนวยความสะดวก มีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต จะทำให้คนมีความต้องการทำงานเพื่อส่วนรวมมากขึ้น

5. ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน ชุมชนมีบ้านเรือนตั้งอยู่ในบริเวณใกล้ชิดกันเป็นกลุ่ม การไปมาหาสู่กันของคนในชุมชนสะดวก สามารถติดต่อสื่อสารกัน ได้อย่างรวดเร็ว

6. ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมของชุมชน หากชุมชนตั้งอยู่ในพื้นที่อุดมสมบูรณ์ ไม่มีภัยธรรมชาติ มีการชลประทาน ประชาชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ก็จะทำให้เกิดความร่วมมือกับทางโรงเรียนมากขึ้น

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2546, น. 179-181) ได้กล่าวถึง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านบุคคล ผู้ที่จะทำงานพัฒนาเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างแท้จริง ต้องสร้างเงื่อนไข บทบาทของตนเองให้พร้อมที่จะเข้าไปทำงาน โดยต้องมีทัศนคติและจิตสำนึกต่อประชาชนอย่างเหมาะสม การยอมรับศักดิ์ศรีของประชาชนเท่าเทียมกับตนการมีความเชื่อและเคารพในตัวประชาชน พร้อมทั้งจะเรียนรู้จากประชาชนทุกโอกาส รวมถึงการให้ผู้นำชุมชนและบุคคลที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างเต็มความสามารถ

2. ปัจจัยด้านบริหาร เป็นผลจากการปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หรือหน่วยงาน จะต้องมีความยืดหยุ่น เพื่อให้ประชาชนมีอิสระ ไม่ผูกพันกับระเบียบของทางราชการมากเกินไป บางครั้งจะพบว่าปัญหาที่ไม่ซับซ้อนแต่ไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากขาดความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารราชการกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ปัจจัยด้านโครงสร้างชุมชน มีองค์ประกอบ ได้แก่

3.1 ลักษณะความสัมพันธ์ของชุมชน ชุมชนใดมีความสัมพันธ์กันเป็นลักษณะปฐมภูมิ รู้จักกันเป็นญาติพี่น้องการมีส่วนร่วมจะดีกว่าชุมชนที่มีความสัมพันธ์ลักษณะทุติยภูมิ ซึ่งมีประชาชนมาจากหลากหลายแห่ง และต่างวัฒนธรรมกัน

3.2 โครงสร้างของประชากร ถ้าในชุมชนประชากรวัยแรงงานมีจำนวนมาก การมีส่วนร่วมก็จะมากกว่าโครงสร้างของชุมชนที่มีประชากรวัยแรงงานย้ายออกไปทำงานที่อื่น

3.3 วัฒนธรรม และค่านิยมของชุมชน เช่น มีความเห็นอกเห็นใจและให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ก็จะทำให้ชุมชนเกิดการมีส่วนร่วมมากกว่าชุมชนที่ต่างคนต่างอยู่หรือชุมชนที่นับถือผู้นำอาวุโส ผู้นำจะเป็นแกนนำทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ดี

3.4 คุณภาพของประชากร ในชุมชนที่มีคุณภาพชีวิตสูง เช่น มีการศึกษาดีฐานะร่ำรวยมีทัศนคติที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ก็จะเอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

3.5 โครงสร้างของอำนาจ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจ มักจะเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความรู้และมีฐานะดี ถ้าเป็นบุคคลที่มองเห็นประโยชน์ส่วนรวมในชุมชน ก็จะมีส่วนสำคัญผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.6 ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของชุมชน ถ้ามีลักษณะเป็นกลุ่ม ประชาชนมีความคุ้นเคยในการทำกิจกรรมร่วมกัน จะมีส่วนร่วมมากกว่าชุมชนที่ตั้งอยู่อย่างกระจัดกระจาย

3.7 ทรัพยากรและสภาพแวดล้อม ชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ ตั้งอยู่ในแหล่งชลประทาน มีรายได้จากการประกอบอาชีพตลอดทั้งปี จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาดีกว่าชุมชนที่ขาดแคลนทรัพยากรและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษามีปัจจัยที่สำคัญ คือ ด้านบุคคล ที่จะต้องมีทัศนคติ มีจิตสำนึก และการยอมรับศักดิ์ศรีของประชาชน ส่วนด้านบริหาร ที่ต้องยึดระเบียบ กฎหมาย และแบบแผนของหน่วยงานเป็นหลักในการบริหาร และด้านโครงสร้างชุมชน ที่ต้องมีการสร้างความสัมพันธ์ของชุมชน ในลักษณะความเป็นญาติพี่น้อง

2.2.5 บทบาทของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา

พวงรัตน์ เกสรแพทย์ (2543, น. 77-79) กล่าวถึง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาว่า ประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร ครู บุคลากรอื่น ๆ และชุมชน ซึ่งจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจนและมีความสอดคล้องกับนโยบาย วัตถุประสงค์ของสถานศึกษา คือ

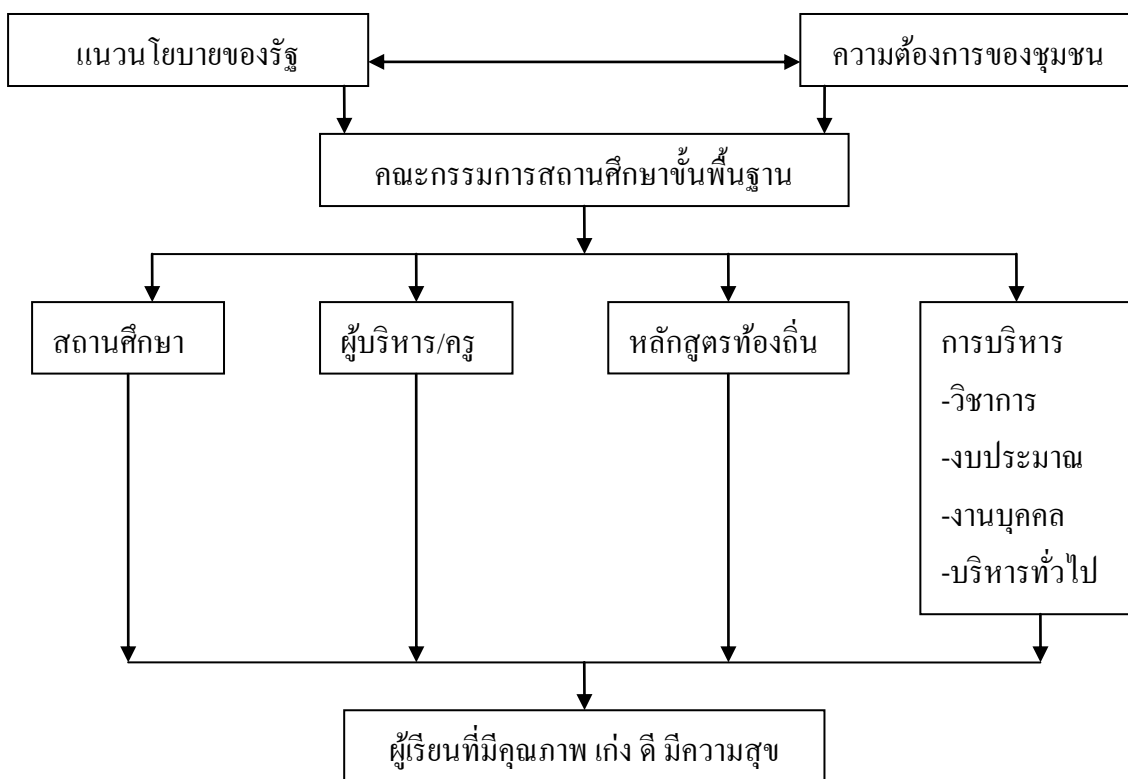
1. คณะกรรมการสถานศึกษา มีหน้าที่ในการกำหนดแนวทาง หรือจุดมุ่งหมาย ของสถานศึกษาโดยยึดหลักปฏิบัติในด้านให้ความเห็นชอบแผน รัับทราบผลการดำเนินงาน การ กำหนดระเบียบ ข้อบังคับเพื่อใช้ในการพัฒนาสถานศึกษา และให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงาน ประกอบ กุลเกลี้ยง และ สิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, น. 15) กล่าวว่า คณะกรรมการสถานศึกษา มีบทบาทในการกำกับ ส่งเสริมสนับสนุน และประสานงานการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตาม ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ เกษม วัฒนชัย (2546, น. 39 - 40) ให้ความคิดเห็นว่า คณะกรรมการสถานศึกษาควรมีหน้าที่ ถ่ายทอดเจตนารมณ์ของเจ้าของสถานศึกษาไปเป็นเป้าหมายในการบริหารจัดการ แล้วมอบให้ฝ่าย บริหารกำหนดนโยบาย รวมทั้งการติดตามประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการสถานศึกษา

2. ผู้บริหารสถานศึกษา มีหน้าที่อำนวยการจัดการศึกษา โดยอาจมีผู้ช่วยผู้บริหาร เพื่อแบ่งเบาภาระบางประการ ซึ่งต้องกำหนดหน้าที่ของครู ผู้ช่วยผู้บริหาร และบุคลากรอื่นให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน องค์การยูเนสโก (2540, น. 189) สรุปไว้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นปัจจัย สำคัญที่กำหนดว่าสถานศึกษานั้น ๆ จะสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และผู้บริหาร ที่ดีจะสามารถสร้างการทำงานของหมู่คณะที่มีประสิทธิผล

3. ครู อาจารย์ และบุคลากรอื่น ๆ มีหน้าที่ต้องรับทราบบทบาทหน้าที่ของตนที่ กำหนดโดยฝ่ายบริหาร ครู อาจารย์ มีหน้าที่พัฒนาคุณภาพของนักเรียนให้ตรงกับความต้องการ ของสถานศึกษา และบุคลากร มีหน้าที่สนับสนุนงานของครู อาจารย์ และฝ่ายบริหารที่ต้องทำหน้าที่ ให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเหมาะสม

4. ชุมชน มีส่วนสำคัญกับการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ชุมชนประกอบด้วย สถาบันต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้น ได้แก่ สมาคม ชมรม กลุ่มอาชีพ สถาบันทางศาสนา และอื่น ๆ ที่มีสมาชิกของ ชุมชนที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา การเตรียมที่จะกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนจะต้อง พิจารณา ในด้านการสนับสนุนระหว่างสถานศึกษากับชุมชนอย่างชัดเจน การให้ชุมชนมีบทบาท สนับสนุนการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นของนักเรียน

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและ เป้าหมายของสถานศึกษา โดยมีชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนเพื่อให้การจัดการศึกษา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษา เป็นผู้ มีบทบาทในการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ ตามมาตรฐานการศึกษา และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นให้เด็ก และเยาวชน เป็นคนดี คนเก่ง และอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (ชญญา อภิบาลกุล, 2545, น. 28) ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 เป้าหมายในการพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพ. ปรับปรุงจาก การศึกษารูปแบบการพัฒนา การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาภายใต้ โครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา : กรณีศึกษาสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ขอนแก่น. (น. 28) โดย ชัญญา อภิปาลกุล, 2545, ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

2.2.6 ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษา

การจัดการศึกษาในโรงเรียน เป็นบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนที่จะปฏิบัติหน้าที่ ให้ บรรลุจุดมุ่งหมายที่หลักสูตรกำหนด โดยให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมเป็นการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน (School Based Management) หน้าที่หลักของโรงเรียน คือ การจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ นักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์

พิณสุดา สิริรังศรี (2545, น. 48) กล่าวว่า การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และได้เสนอแนวทางการบริหารและการ จัดการศึกษาในสถานศึกษา ดังนี้

1. สถานศึกษาควรมีบทบาทหลัก เป็นหน่วยบริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและควรเป็นหน่วยงานของชุมชนนั้น โดยอาศัยกรอบนโยบายที่กำหนดในระดับชาติเป็นแนวทาง ไม่ควรกำหนดบทบาทให้เป็นเพียงหน่วยงานที่รองรับนโยบายเพียงอย่างเดียว

2. สถานศึกษามีคุณภาพและศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาได้ด้วยตนเองอย่างมีคุณภาพ สถานศึกษาใดพัฒนาไม่ได้คุณภาพมาตรฐานจำเป็นต้องยุบรวม หรือแปรสภาพเป็นแหล่งบริการทางการศึกษาในรูปแบบอื่น

3. สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการสถานศึกษาภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดได้ด้วยตนเอง ดังนั้น การตัดสินใจโดยสมบูรณ์ในการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานศึกษาจึงควรเบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษา

4. สถานศึกษาทุกแห่งมีหน้าที่ประกันคุณภาพ ดังนั้น สถานศึกษาต้องมีวิสัยทัศน์และพันธกิจ เป้าหมาย แผนการดำเนินงานและการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน มีดัชนีชี้วัดคุณภาพที่สามารถตรวจสอบและต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนทุกปีการศึกษา

5. สถานศึกษามีการรวมพลังกันเพื่อการดำเนินงาน ดังนั้น การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างหน่วยงาน องค์กร และบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน และการรวมกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา จึงเป็นแนวทางหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการเสริมพลังให้สถานศึกษาสามารถจัดบริการได้กว้างขวางในหลายรูปแบบ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546, น. 28) และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544, น. 27-52) ได้กล่าวว่า การบริหารงานในโรงเรียนตามหลักวิชาการบริหารการศึกษา แบ่งออกเป็น 6 งานหลัก คือ

1. งานวิชาการ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน โดยมุ่งเน้นในเรื่องของหลักสูตร การจัดโปรแกรมการเรียนการสอน การจัดทำโครงการสอน การเตรียมการสอนสื่อการเรียนการสอน วิธีสอน และการนิเทศและประเมินผลการเรียนของนักเรียน

2. งานบุคลากร ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้บุคลากรในโรงเรียน ได้แก่ ครู คนงาน สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการสร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากร

3. งานกิจกรรมนักเรียน ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามกฎหมายการสำรวจจำนวนนักเรียนที่จะเข้าเรียน การเกณฑ์นักเรียนเข้าเรียน การยกเว้นนักเรียนที่จะเข้าเรียน การปฐมนิเทศนักเรียน การบริหารด้านสุขภาพอนามัย โครงการอาหารกลางวัน และการแนะแนว

4. งานธุรการ การเงินและพัสดุ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานสถิติ และข้อมูล งานทะเบียน งานจัดตั้งงบประมาณ งานการจัดซื้อจัดจ้าง งานการเงินและการพัสดุของ โรงเรียน

5. งานอาคารสถานที่ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการงานการใช้อาคารเรียน และ อาคารประกอบ การตกแต่งสถานที่ การดูแลรักษาอาคารต่าง ๆ และการซ่อมแซมพัสดุครุภัณฑ์ของ โรงเรียน

Campbell (1975, p. 23) ได้แบ่งงานบริหารสถานศึกษาออกเป็น 6 ประการ คือ 1) งาน ด้านหลักสูตรและการสอน 2) งานการบริหารบุคลากรทางการสอน 3) งานบริการนักเรียน 4) งาน อาคารสถานที่ 5) งานด้านงบประมาณและงานธุรการ และ 6) งานความสัมพันธ์กับชุมชน

Smith et al. (1977, อ้างถึงใน ปรีดาวรรณ อินทวิมลศรี, 2548, น. 80) ได้แบ่งการบริหารงานของสถานศึกษาออกเป็น 6 งาน คือ 1) งานวิชาการ 2) งานบุคลากร 3) งานกิจกรรมนักเรียน 4) งานอาคารสถานที่ 5) งานธุรการและเงิน และ 6) งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยให้ถืองานวิชาการเป็นหลัก ส่วนงานอื่น ๆ เป็นงานสนับสนุนส่งเสริมงานวิชาการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้งานวิจัยของ Smith ยังได้ศึกษาด้านการใช้เวลาในการบริหารงานและการให้ความสำคัญของ งานในสถานศึกษาแต่ละงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหาร แยกออกเป็น 7 ประเภท คือ 1) งานบริหารงานวิชาการ 2) งานบริหารงานบุคคล 3) งานบริหารกิจกรรมนักเรียน 4) งานบริหาร การเงินและงบประมาณ 5) งานบริหารอาคารสถานที่ 6) งานบริหารความสัมพันธ์กับชุมชน และ 7) งานบริหารทั่วไป

Kimbrough and Nunnery (1983, p 164) ได้แบ่งการบริหาร โรงเรียนออกเป็น 8 ประการ คือ 1) งานการพัฒนาองค์กรและข้าราชการ 2) งานบริหาร หลักสูตรและการสอน 3) งาน บริหารเศรษฐกิจการศึกษา 4) งานธุรการ 5) งานบริหารบุคคล 6) งานกิจการนักเรียน 7) งานสร้าง ภาวะผู้นำในด้านความสัมพันธ์ความสัมพันธ์กับชุมชน และ 8) งานด้านการประเมินผล การวิจัย และการสร้างความเชื่อถือจากประชาชน

Ramseyer et al. (1995, p. 18) ได้สรุปขอบข่ายการบริหารงานไว้ 8 ประการ คือ 1) งาน พัฒนาการสอนและหลักการ 2) งานธุรการ การเงินและการบริการต่าง ๆ ของโรงเรียน 3) งานเป็นผู้นำ ชุมชนที่ตั้งของสถานศึกษา 4) งานบุคคล 5) งานอาคารสถานที่ 6) งานจัดการรับส่งนักเรียน 7) งานจัดระบบบริหาร โรงเรียนให้ถูกต้อง และ 8) งานปกครองดูแลนักเรียน

สรุปได้ว่า ขอบข่ายการบริหารบริหารสถานศึกษาประกอบด้วยงาน 6 ด้าน คือ ด้าน วิชาการ ด้านบุคลากร ด้านกิจการนักเรียน ด้านธุรการและการเงิน ด้านอาคารสถานที่ และด้านการ สร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ ต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปให้สถานศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป

2.3 การบริหารในรูปคณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปคณะบุคคลหรือคณะกรรมการ โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าการที่บุคคลมีส่วนร่วมอยู่ในองค์การหรือหน่วยงานนั้น จุดมุ่งหมายก็เพื่อตอบสนองความต้องการของแต่ละคนที่มีอยู่รวมกลุ่มกัน เพราะการรวมกลุ่มกันในองค์การมีส่วนช่วยให้เป้าหมายการรวมกลุ่มประสบความสำเร็จมากกว่าการที่จะประสบความสำเร็จโดยลำพังตัวคนเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์โลกปัจจุบัน กระแสความเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์ประการหนึ่งก็คือ ผลจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทุกคนต้องปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการศึกษา เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมั่นคงและสงบสุข การปรับกระบวนการในการพัฒนาตนเอง การอยู่ร่วมกันในสังคมสมัยใหม่จึงมีลักษณะที่เรียกว่า กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนา (New Development Paradigm) เป็นกระบวนการความคิดที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะความร่วมมือ “เบญจภาคี” ได้แก่ ชุมชน ภาครัฐบาล นักวิชาการ องค์กรเอกชน และองค์กรธุรกิจให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น โดยการคิดและเรียนรู้ร่วมกันอย่างมีปฏิสัมพันธ์ (Interactive Learning Through Action) ซึ่งทุกฝ่ายต้องร่วมมือปฏิบัติบนพื้นฐานของความรักความเมตตาไม่เป็นที่ปฏิบัติต่อกัน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2547, น. 36)

2.3.1 หลักการและแนวคิดของการบริหารในรูปคณะกรรมการ

การบริหารในรูปคณะกรรมการเป็นการบริหารโดยอาศัยกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมกันทำงานของสมาชิกซึ่งต้องอาศัยหลักการและแนวคิดต่าง ๆ หลายประการมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้แตกต่างกัน ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529, น. 122, อ้างถึงใน กณเศ พงศ์สุวรรณ, 2545, น. 17 - 18) ได้เสนอความสำคัญของคณะกรรมการบางประการ เพื่อเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาถึงการใช้ระบบคณะกรรมการไว้ ดังนี้

1. คณะกรรมการควรได้รับมอบหมายหรือถูกกำหนดบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน เพื่อจะได้ประชุมปรึกษาหารือกันในขอบข่ายแห่งตน และจะทำให้การอภิปรายหรือการนำข้อเสนอของคณะกรรมการเป็นไปโดยถูกต้อง

2. คณะกรรมการชุดใดก็ตามจะพิจารณาเรื่องราวใดก็ตามที่มีข้อมูลหรือหลักฐาน ที่ถูกต้องเพียงพอในการพิจารณามีใช่เป็นการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็น โดยปราศจากหลักฐาน หรือข้อมูลซึ่งจะทำให้ข้อวินิจฉัยไม่มีน้ำหนักที่เพียงพอ
3. มติของคณะกรรมการให้ผู้มีอำนาจเหนือกว่าหรือองค์การที่แต่งตั้งคณะกรรมการ วินิจฉัยสั่งการต่อไป ควรเป็นมติของคณะกรรมการที่ได้มีการอภิปราย หรือถกเถียงกันตามสมควร มีใช่เป็นความคิดเห็นของคณะกรรมการคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ
4. คณะกรรมการ ควรแต่งตั้งเฉพาะชุดที่จำเป็นจริง ๆ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้คน ใช้เวลา และใช้เงินของทางราชการ อย่าให้เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในเรื่อง เล็กน้อย โดยไม่จำเป็น
5. การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ ในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งก็จะทำให้การใช้คณะกรรมการ ได้ผลดีตรงตามความต้องการยิ่งขึ้น
6. คณะกรรมการที่แต่งตั้งควรมีประธานกรรมการที่มีความสามารถในการเป็น ผู้นำการประชุมและต้องเป็นผู้ที่ศึกษาในเรื่องนั้น ๆ มาดีพอสมควร สามารถแยกแยะประเด็นในการ อภิปรายแล้วรู้จักสรุปเพื่อหามติได้ในที่สุด
7. การประชุมคณะกรรมการแต่ละคณะถ้าเป็นไปได้ ควรดำเนินไปในลักษณะ ของการปรึกษาหารืออย่างเป็นกันเองให้มากที่สุด หรือที่เรียกว่าเป็นการกระทำในแบบอรุณัย ตลอดจนจบเรื่องประชุมกัน ถ้าเรื่องนั้นกว้างขวางมากก็ควรที่จะได้ย่อลงให้เรื่องเล็กกลง แล้ว พิจารณากันก็จะมีความสะดวกอย่างหนึ่งในการประชุมของคณะกรรมการ
8. คณะกรรมการที่จะดำเนินหน้าที่ไปได้ด้วยดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ ที่มีความสามารถและความคล่องตัวพอสมควรที่จะอำนวยความสะดวกในการประชุมได้เป็นอย่างดี
9. เรื่องที่คณะกรรมการได้นำไปพิจารณาแล้วไม่ควรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีก หรือไม่ควรที่จะเพิกเฉยต่อมติหรือข้อคิดเห็นของคณะกรรมการจนเกินไป และหรือไม่ควรที่จะให้ การใช้อำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ มาบังคับให้คณะกรรมการต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่งจะเป็นการ ทำลายความสำคัญของคณะกรรมการไป
10. ต้องหาทางที่จะทำให้การทำงานในรูปคณะกรรมการเป็นการประสานงาน เป็นรูปแบบของกระบวนการใช้ความคิดร่วมให้ออกมาเป็นผลหรือมติที่เกิดความยุติธรรมให้มากที่สุด

ทิสนา แคมมณี (2545, น. 10), (Bass and Ryterband, อ้างถึงใน บุญทัน ดอกไธสง, 2537, น. 72) สรุปได้ว่า การบริหารงานในรูปคณะกรรมการต้องอาศัยหลักการร่วมกันระหว่าง สมาชิก ดังนี้

1. มีการร่วมกันกำหนดเป้าหมาย
2. การยอมรับข้อตกลงร่วมกัน
3. การติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิก
4. การตัดสินใจร่วมกัน
5. การร่วมกันดำเนินงาน
6. การประสานงานระหว่างกัน
7. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานร่วมกัน
8. สมาชิกมีความจริงใจ และซื่อสัตย์ต่อกัน

สรุปได้ว่า แนวคิดการบริหารในรูปคณะกรรมการ เป็นการบริหารโดยอาศัยกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์ และได้รับการแต่งตั้งให้มาทำงานร่วมกัน คณะกรรมการจึงควรมีหลักกรรม 3 ประการ ในการทำงานร่วมกัน คือ หลักปัญหาธรรม หลักการเวชธรรม และหลักสามัคคีธรรม

2.3.2 ความหมายของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ (Committee) ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง บุคคลที่ได้รับเลือกหรือได้รับแต่งตั้งเข้าเป็นคณะร่วมกันทำงานหรือกระทำกิจการบางอย่างซึ่งได้รับมอบหมาย (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, น. 13)

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529, น. 122, อ้างถึงใน คณศ พงศ์สุวรรณ, 2545, น. 17) ให้ความหมายของคณะกรรมการว่า คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กรที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ประชุมพิจารณาปรึกษาหารือเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยและข้อเสนอแนะต่อองค์กรนั้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2546, น. 322, อ้างถึงใน พิทยา สังฆะเลขา, 2547, น. 12) กล่าวว่า การบริหารในรูปคณะบุคคลว่า การแก้ปัญหาและการตัดสินใจโดยคณะกรรมการจะทำได้ดีกว่าบุคคลคณะกรรมการเป็นสื่อกลางที่ดีที่สุดในการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญจากส่วนต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาให้มีประสิทธิภาพ แต่การบริหารโดยคณะกรรมการอาจนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับ “อำนาจ” เพราะเมื่อผู้บริหารเข้มแข็งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอาจล่าช้าเนื่องจากการประชุมแต่ละครั้งใช้เวลานาน

Decaro (1976, p. 1321-A, อ้างถึงใน พิทยา สังฆะเลขา, 2547, น. 12) แสดงทัศนะเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการว่า เป็นการเน้นถึงความสำคัญของความร่วมมือ การบริหารงานโดยคณะบุคคลจะประสบความสำเร็จ ต้องใช้เวลาในการตัดสินใจ การให้คำแนะนำแก่กระบวนการกลุ่ม มีบรรยากาศเป็นกันเอง มีความจริงใจ ทุกคนมีส่วนร่วม นอกจากนี้ได้เสนอแนะ

1. ควรใช้คำว่า “การบริหารงานโดยกลุ่มบุคคล (Group)” แทนคำว่า “การบริหารงานโดยคณะบุคคล (Team)”
2. ก่อนที่จะนำระบบการบริหารงานโดยกลุ่มมาใช้ ควรพิจารณาว่าองค์กรมีพฤติกรรมพร้อมที่จะรับการบริหารโดยกลุ่มบุคคลหรือไม่
3. การตรวจสอบระบบบริหาร เช่น การบริหารโดยวัตถุประสงค์ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารโดยกลุ่มบุคคลได้สะดวกขึ้น
4. สมาชิกต้องรับผิดชอบต่อคณะ รวมทั้งนโยบายการบริหารงานบุคคล
5. ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่องานบริการนักเรียนสมาชิก และเป้าหมายโครงการต่าง ๆ
6. ผู้บริหารธุรการเป็นหัวใจสำคัญของกลุ่มในการวางแผนงบประมาณ ระเบียบการช้อนโยบาย การจัดการก่อสร้างที่เป็นความรับผิดชอบของกลุ่ม
7. คณะผู้บริหารต้องรับผิดชอบในโครงการเรียนการสอน
8. โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนต้องได้รับความร่วมมือจากผู้บริหาร

เสนาะ ดิยาวัว (2544, น. 246) กล่าวว่า คณะกรรมการเป็นคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ (Formal Groups) ให้ดูแลเรื่องที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน มักจะตั้งเป็นการถาวร (Standing Committee) คนที่เป็นกรรมการจะมาจากหลายหน่วยงาน ชงชัย สันติวงษ์ (2546, น. 322) ให้ทัศนะว่าเป็นการรวมกลุ่มของคณะบุคคลที่ชำนาญงานจากหลาย ๆ ด้าน มาทำงานร่วมกัน สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542, น. 191) กล่าวว่า “คณะกรรมการ” เป็นกลุ่มที่เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิก ทั้งนี้ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545, น. 350) และนิตยา เงินประเสริฐศรี (2544, น. 145) ให้ทัศนะที่สอดคล้องกันว่าคณะกรรมการ เป็นกลุ่มของสมาชิกองค์กรซึ่งมารวมตัวกันหรือได้รับแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามภารกิจ โดยเฉพาะเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่เป็นทางการขององค์กร และเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการ (Formal Organizational Structure) มักปรากฏบนแผนผังองค์กรตามลำดับสูงต่ำของสายการบังคับบัญชา

ประกอบ กุลเกลี้ยง และสิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, น. 2) กล่าวว่า การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ คือ การบริหารโดยมีบุคคลหลายคนร่วมกันรับผิดชอบ กำหนดนโยบาย ตัดสินใจ วินิจฉัย ตลอดจนวางแผนต่าง ๆ ไว้เป็นบรรทัดฐานเพื่อให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปปฏิบัติ ทำให้ภารกิจของหน่วยงานเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ ผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปร่วมเป็นองค์คณะบุคคลในการบริหารโดยตรง และการอาจคัดเลือกตัวแทนกลุ่มของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือเป็นองค์คณะบุคคลทางการบริหาร

แทนสมาชิกเพื่อให้การบริหารสามารถสนองต่อความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ ได้มากที่สุด จึงสรุปได้ว่าลักษณะของคณะกรรมการ คือ 1) เป็นการรวมกลุ่มบุคคลที่มีความชำนาญเฉพาะเพื่อทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง 2) การดำเนินงานต้องมีการปรึกษาหารือ หรือการประชุมเพื่อหาข้อสรุปโดยมติกลุ่ม 3) ลักษณะงานเป็นการกำหนดนโยบายพิจารณาวินิจฉัยหรือการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ และ 4) การดำเนินงานยึดหลักการมีส่วนร่วม และคำนึงถึงเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญ

Newman (1962, อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, p. 96) ให้ความหมายของคณะกรรมการว่า หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่บริหารงานบางอย่าง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นถกเถียงอภิปราย ซึ่งสามารถสรุปเป็นผลการตัดสินใจจากกลุ่มเป็นการระดมความคิดเห็นจากสมาชิกภายในกลุ่มจะมีการถกเถียงกันอย่างอิสระเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดร่วมกันของสมาชิกในการแบ่งหน้าที่อำนาจการรับผิดชอบต่องานนั้น ๆ ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ

สรุปได้ว่า คณะกรรมการหมายถึง คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะในการประชุมพิจารณาตัดสินใจการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการวางแผนทางต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปปฏิบัติและเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพตามที่บุคคลหรือองค์กรต้องการ

2.3.3 ความสำคัญของคณะกรรมการ

การบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารที่มีความเหมาะสมในด้านการกำหนดนโยบาย การสร้างความคิดสร้างสรรค์ การติดต่อสื่อสาร การจูงใจ การประสานงาน และการให้คำปรึกษาหารือเป็นการทำงานที่ไม่ผลัดภาระให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง สมยศ นาวิการ (2540, น. 62), บุญทัน ดอกไธสง (2537, น. 72) กล่าวว่า คณะกรรมการจะช่วยในการแก้ไขความขัดแย้ง เสนอแนะแนวทางปฏิบัติ แนวความคิด การตัดสินใจ และการบริหารกิจการขององค์กร การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ จะประกอบด้วยกรรมการหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งเป็นการทำงานที่มีลักษณะการทำงานกลุ่ม ซึ่ง ทิศนา แคมมณี (2545, น. 11 - 12) ได้กล่าวถึงความสำคัญไว้ดังนี้

1. บุคคลเพียงคนเดียวไม่สามารถทำงานใหญ่ ๆ หรือทำงานที่สลับซับซ้อนได้จึงต้องอาศัยการร่วมกันทำงานเป็นกลุ่มบุคคล
2. บุคคลแต่ละคนมีความจำกัดและความแตกต่างในเรื่องสติปัญญาความสามารถ ซึ่งหากหลายคนช่วยคิด ช่วยเสนอแนะ ก็จะทำให้งานครอบคลุมและรอบคอบยิ่งขึ้น

3. มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องพึ่งพากัน และมีความต้องการที่จะมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น การที่มนุษย์จะอยู่และทำงานร่วมกันจึงเป็นการตอบสนองความต้องการพื้นฐาน

4. ลักษณะสังคมปัจจุบันมีการทำงานร่วมกันในทุกระดับและทุกองค์การ ซึ่งหากไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ก็จะเป็นอุปสรรคต่อความความเจริญก้าวหน้าขององค์กรและประเทศชาติ

5. การทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มให้ผลงานที่ดีกว่าการทำงานเดี่ยว กล่าวคือ การทำงานเป็นกลุ่ม หรือเป็นทีมมีพลังมากกว่าการนำพลังของแต่ละบุคคลมารวมกัน

6. การที่บุคคลทำงานร่วมกันเป็นทีมจะช่วยให้เรียนรู้งานจากผู้อื่น แล้วเกิดเป็นทักษะและความรู้เป็นของตนเอง ขณะเดียวกันทักษะส่วนบุคคลก็จะส่งผลให้กลุ่มเจริญงอกงามตามไปด้วย

ธีระ รุณเจริญ (2547, น. 67) กล่าวถึง การบริหารโดยองค์คณะบุคคลว่า การบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารโดยคณะกรรมการ หรือการบริหารเชิงประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ถึงแม้จะต้องเสียเวลามาก แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันทุกคน และทุกฝ่ายยอมรับเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานมากกว่า

สรุปได้ว่า ความสำคัญในการบริหารโดยคณะกรรมการ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารองค์กร และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติงาน

2.3.4 ประเภทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีหลายประเภท มีการจัดตั้งตามความจำเป็นขององค์กรหรือขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละองค์กร นักวิชาการได้จำแนกประเภทของคณะกรรมการไว้แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในการจำแนก ดังที่ ประกอบ กุลเกลี้ยง และสิทธิพร ลีมบริบูรณ์ (2545, น. 9) ได้จำแนกประเภทของคณะกรรมการ โดยใช้พฤติกรรมกรรมการบริหารเป็นเกณฑ์ ดังนี้

1. คณะกรรมการตามพิธีการ (Minimum Board) เป็นกรรมการที่ประชุมเพียงเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือข้อบังคับเท่านั้น มิได้เป็นการระดมความคิดเพื่อการพัฒนางานให้ดีขึ้น

2. คณะกรรมการตกแต่ง (Cosmetic Board) คณะกรรมการทำหน้าที่เปรียบเสมือนผู้ประทับตราขงที่ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของฝ่ายบริหาร

3. คณะกรรมการควบคุม (Oversight Board) เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณานโยบาย โครงการ รายงานที่ฝ่ายบริหารเสนอขออนุมัติและทบทวนตรวจสอบการปฏิบัติของฝ่ายปฏิบัติและผู้บริหาร

4. คณะกรรมการตัดสินใจ (Decision-making Board) เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และให้ความเห็นชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2544, น. 145 - 146) จำแนกประเภทของคณะกรรมการโดยใช้น้ำที่ในการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารงานทั่วไป
2. คณะกรรมการด้านแรงงานและบุคคล
3. คณะกรรมการด้านการเงินและการควบคุม
4. คณะกรรมการด้านการผลิต
5. คณะกรรมการด้านการวิจัยพัฒนา และผลิตภัณฑ์ใหม่
6. คณะกรรมการด้านการตลาด
7. คณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529, อ้างถึงใน อภิสิทธิ์ ถมยา, 2553, น. 68) จำแนกประเภทของคณะกรรมการโดยใช้ระยะเวลาเป็นเกณฑ์ ดังนี้

1. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) คือ คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ เช่น การตรวจสอบ การพิจารณา ที่มีการกำหนดเวลาไว้ชัดเจน 1 ปี หรือ 2 ปี

2. คณะกรรมการเฉพาะกิจ (Ad Hoc Committee) คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะเรื่องเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้ว สภาพของคณะกรรมการก็สิ้นสุดลงนอกจากนี้ ยังอาจแบ่งประเภทคณะกรรมการโดยใช้การจัดองค์การเพื่อการตัดสินใจจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการดำเนินงานหรือคณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการนโยบาย

ดังนั้น คณะกรรมการชุดหนึ่งจะเป็นคณะกรรมการประเภทใดขึ้นอยู่กับเกณฑ์การพิจารณาตามที่กำหนดไว้ เช่น คณะกรรมการสถานศึกษา หากใช้ระยะเวลาเป็นเกณฑ์ก็ถือว่าเป็นคณะกรรมการประจำ หากใช้น้ำที่ในการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ก็ถือว่าเป็นกรรมการบริหารทั่วไป แต่หากใช้พฤติกรรมกรรมการบริหารเป็นเกณฑ์ก็อาจเป็นได้ทั้งกรรมการตามพิธีการ กรรมการตกแต่ง กรรมการควบคุม หรือกรรมการตัดสินใจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมกรรมการแสดงออกของกรรมการชุดนั้น

สรุปได้ว่า ประเภทของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับภารกิจขององค์กร อาจแต่งตั้งเป็นการถาวร ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน หรือเป็นแต่งตั้งเฉพาะกิจ เมื่อปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายแล้วเสร็จคณะกรรมการก็จะสิ้นสุดลง

2.3.5 องค์ประกอบการบริหารในรูปคณะกรรมการ

การดำเนินงานของคณะกรรมการที่ประสบผลสำเร็จหรือเป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสมาชิกแต่ละคนที่จะมาร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของตน (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2542, น. 191 - 192), (ประกอบ กุลเกลี้ยง และสิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์, 2545, น. 6) ได้กล่าวว่า โครงสร้างที่สำคัญของคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการ คณะกรรมการ และเลขานุการ และอาจมีรองประธานร่วมอยู่ด้วย ดังนี้

1. ประธานกรรมการ (Committee Chairperson) มี 1 คน มาจากการคัดเลือกโดยกรรมการที่เป็นตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมการประชุม เพื่อตัดสินใจด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปได้อย่างมีคุณภาพประธานควรมีประสบการณ์ทางการบริหารมีหลักคิดแบบประชาธิปไตย และเป็นที่ยอมรับของกรรมการ ทั้งนี้ ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2529, น. 174) กล่าวว่า ประธานต้องมีความรู้ ความสามารถในการอภิปราย การควบคุมการประชุม การสรุปประเด็น ตลอดจนการใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้กรรมการได้มีบทบาทในการพูด การอภิปรายต้องมีอารมณ์ดี และพร้อมที่จะรับฟังปัญหา นอกจากนี้ สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542, น. 191) และ ทิศนา แคมมณี (2544, น. 13) กล่าวว่า ประธานเป็นบุคคลสำคัญในฐานะผู้นำคณะกรรมการ หากผู้นำมีคุณสมบัติดี รู้และเข้าใจบทบาทหน้าที่ มีทักษะในการปฏิบัติงาน ใช้ภาวะผู้นำได้เหมาะสมกับสถานการณ์ก็จะทำให้การประชุมประสบผลสำเร็จสูงและบรรลุเป้าหมายโดยปราศจากข้อขัดแย้งหรือการถกเถียงที่ไม่ได้

2. รองประธาน (Committee Vice-chairperson) มี หนึ่งคน ทำหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ (ประกอบ กุลเกลี้ยง และ สิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์, 2545, น. 6)

3. กรรมการ (Committee) จะต้องเป็นผู้ที่มีทัศนคติในการร่วมมือประสานงานกันเพื่อบรรลุเป้าหมาย โดยกรรมการต้องแสดงบทบาทในการร่วมระดมความคิดเห็น การให้คำแนะนำ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ ตรวจสอบและติดตามผล ปรับปรุงระบบงานและการติดต่อสื่อสารให้เป็นไปได้เป็นอย่างดี เป็นผลทำให้กลุ่มบรรลุเป้าหมายและสมาชิกก็เกิดความพึงพอใจ กรรมการแต่ละชุด จะมีที่คนขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ หรือระเบียบที่กำหนดไว้ สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542, น. 192) นอกจากนี้ ทิศนา แคมมณี (2545, น. 24 - 25) ได้กล่าวถึง คุณสมบัติที่ดีของกรรมการไว้ ดังนี้

- 3.1 เป็นผู้มีความกระตือรือร้นที่จะทำงาน
- 3.2 มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่เป็นอย่างดี
- 3.3 มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ของตน

3.4 มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีใจกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็นผู้อื่น ใช้เหตุผลเคารพผู้อื่นและยอมรับมติกลุ่ม

3.5 ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนจนเกินไป

4. กรรมการและเลขานุการ (Committee Secretary) ในคณะกรรมการชุดหนึ่งจะมีเลขานุการ 1 คน เป็นผู้ที่ได้รับผิดชอบต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการบริหาร กฎหมายจึงให้อำนาจเลขานุการเป็นผู้เสนอเรื่องราวต่าง ๆ เพื่อให้การประชุมมีระบบและมีประสิทธิภาพ ประกอบ กุลเกลี้ยง และคณะ (2545, น. 6) และ สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542, น. 192) กล่าวว่า เลขานุการต้องเป็นผู้ประสานงานและเตรียมงานทั้งในทางวิชาการ เช่น การเสนอทางเลือกเพื่อการตัดสินใจ และเตรียมงานทางธุรการ การเชิญประชุม การเตรียมการประชุม ตลอดจนจะต้องประสานความคิดของบรรดากรรมการไว้ล่วงหน้า เพื่อป้องกันความขัดแย้งรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ เลขานุการจะต้องมีความสามารถในการกำกับการ หรือจัดบันทึกการประชุม สามารถใช้ถ้อยคำและภาษาได้ดี เข้าใจในมติ และประเด็นที่อภิปราย หรือข้อตกลงในที่ประชุม และเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการประชุม

สรุปได้ว่า การบริหารในรูปคณะกรรมการจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ประธาน รองประธาน กรรมการ และกรรมการและเลขานุการ จึงจะทำให้การประชุมหรือการบริหารประสบผลสำเร็จหรือเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.3.6 ผลดีและผลเสียของการบริหารในรูปคณะกรรมการ

2.3.6.1 ผลดีของการบริหารในรูปคณะกรรมการ

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529, น. 177, อ้างอิงใน พิทยา สังขะเลขา, 2547, น. 18) กล่าวว่า การทำงานโดยคณะกรรมการจะมีผลดี ดังนี้

1. เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น เพราะหากร่วมกันทำจะมีความรอบคอบในการถกเถียง และวิพากษ์วิจารณ์โดยละเอียด
2. คณะกรรมการจะช่วยในการประสานงานได้ดีในการทำงาน หรือการบริหาร
3. เป็นหนทางหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความสามัคคี การสร้างความเข้าใจอันดีในองค์กร
4. เป็นหลักประกันความยุติธรรมในการทำงานที่อาจมีข้อครหาว่าตัดสินใจโดยคนเดียว
5. เป็นวิธีการทำงานที่ดีตามหลักการบริหารงานในระบบประชาธิปไตยที่มีลักษณะของการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน

6. ช่วยเปลี่ยนบรรยากาศการทำงาน ทำให้บุคคลในองค์กรมีฐานะหรือบทบาทความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น มีโอกาสได้แสดงความสามารถ ตลอดจนได้เพิ่มพูนความรู้ในการทำงาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2539, น. 302, อ้างถึงใน คณศ พงศ์สุวรรณ, 2545, น. 19) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของการทำงานในรูปคณะกรรมการพอสรุปได้ ดังนี้

1. เพื่อให้การตัดสินใจที่ดี โดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่มในกรณีที่จะต้องทำการแก้ไขปัญหาสำคัญและยุ่งยาก
2. เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือประสานงานเนื่องจากองค์การมีขนาดใหญ่ มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดหรือต้องการทำงานเกี่ยวข้องกับฝ่ายอื่น ๆ อยู่เสมอ
3. ช่วยให้การปฏิบัติงานเข้ากันได้ดี มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน และช่วยลดความขัดแย้งลงได้อีกด้วย
4. เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล ให้มีประสบการณ์ และสามารถลดภาระหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงได้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539, น. 114, อ้างถึงใน คณศ พงศ์สุวรรณ, 2545, น. 19) ได้กล่าวถึง การทำงานในรูปคณะกรรมการก่อให้เกิดประโยชน์ช่วยให้งานขององค์การบรรลุเป้าหมายมีผลดี ดังนี้

1. เป็นการทำงานที่ระดมพลังความคิด เขาวาน์ปัญญาของบุคคลต่าง ๆ ที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ช่วยให้การบริหารเป็นไปด้วยความรอบคอบเพราะมีบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณาซึ่งจะทำให้งานหรือผลที่ได้มีคุณภาพ
2. การสร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ ทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน มีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงานได้ดีขึ้น
3. ช่วยให้การวินิจฉัย ตัดสินใจและวางแผนในการบริหารเป็นไปด้วยเหตุผลและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป
4. เป็นวิธีการทำงานที่ดีตามหลักการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้คณะกรรมการได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด
5. ช่วยให้การบริหารงานสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการของแต่ละท้องถิ่นยิ่งขึ้น

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542, น. 191) กล่าวว่า คณะกรรมการสามารถช่วยในการแก้ไขข้อขัดแย้ง หาข้อเสนอแนะ หาความคิดใหม่ ๆ และการตัดสินใจ สอดคล้องกับ

ความเห็นของ เสนาะ ดิยาว (2544, น. 260), ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545, น. 163 - 164) ที่ว่าการบริหารในรูปคณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่ดีในกระบวนการตัดสินใจเพราะจะได้ข้อมูลที่มีจำนวนมาก และมีความสมบูรณ์ มีทักษะที่หลากหลายมีความถูกต้อง และสมาชิกจะยอมรับข้อสรุปหรือแนวทางในการแก้ปัญหา รวมไปถึงงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ประกอบ กุลเกลี้ยง และสิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, น. 3-4) ได้กล่าวว่า คณะกรรมการมีส่วนในการวินิจฉัย ตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทาง จะเกิดผลดีต่อการบริหาร ดังนี้

1. สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการสื่อสาร ตลอดจนความเป็นสากลของประเทศไทยได้ถ่ายทอดระบบสากลนิยมของการบริหารและการจัดการในทุกกิจกรรมทั้งภาครัฐและเอกชนในรูปการวินิจฉัยร่วม เพราะเชื่อว่าจะทำให้การบริหารมีความรอบคอบกว่าการวินิจฉัยโดยคนเพียงคนเดียว

2. การบริหารควรเปิดโอกาสให้บุคคลในสังคมหรือในชุมชนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบทั้งการรับรู้และการเข้ามามีส่วนรับภาระหากสังคมต้องการความมีประสิทธิภาพความสำเร็จ และความยั่งยืนของงานโดยไม่ผูกพันไว้กับบุคคลหรือผู้นำของสังคมนั้น ๆ

3. การควบคุมบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ คุ่มทุน และเน้นคุณภาพของบริการต้องอาศัยหลายฝ่ายของสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบและสนับสนุน

4. ช่วยสร้างความร่วมมือร่วมใจขึ้นในสังคม เพราะทุกฝ่ายทำงานโดยยึดหลักผลประโยชน์ของส่วนรวมและยึดถือความเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มเป็นแนวทางการบริหาร

5. ช่วยลดความขัดแย้งในการบริหาร เพราะทุกฝ่ายสามารถแสดงความคิดเห็นอันเป็นเหตุผลที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารและสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ

6. ช่วยสร้างคุณภาพของการจัดการระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ

7. ลดความผิดพลาดในการใช้ดุลยพินิจหรือการตัดสินใจ เพราะการบริหารโดยองค์คณะบุคคลจะมีเหตุผล และความละเอียดรอบคอบ แม้ข้อมูลการตัดสินใจจะมีความสลับซับซ้อน

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2544, น. 158) กล่าวประโยชน์ของคณะกรรมการไว้ ดังนี้

1. สามารถใช้ดุลยพินิจในสิ่งที่พิจารณาได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ
2. ช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยสามารถให้สารสนเทศและความรู้ต่าง ๆ ได้หลากหลายสมาชิกยอมรับ และเข้าใจในแนวทางการแก้ปัญหา

3. สามารถเรียนรู้การทำงานได้เร็วกว่าปัจเจกบุคคล

4. สามารถเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ โดยใช้เทคนิคการระดมสมอง

2.3.6.2 ผลเสียของการบริหารในรูปคณะกรรมการ

สมยศ นาวิกาน (2540, น. 63) กล่าวว่า การบริหารในรูปคณะกรรมการจะมีข้อเสียที่การตัดสินใจล่าช้า มักจะเป็นการประนีประนอมเสียเป็นส่วนใหญ่ และยากต่อการกำหนดผู้รับผิดชอบ

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542, น. 191) ให้ทัศนะว่ามักจะเสียเวลา และบางครั้งทำเรื่องที่ยายเป็นเรื่องยาก

เสนาะ ดีเยาว์ (2544, น. 260) และ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2541, น. 163-164) กล่าวถึง ผลเสียของการตัดสินใจโดยคณะกรรมการไว้ใกล้เคียงกันว่าต้องใช้เวลามากในการประชุมเพื่ออภิปรายและแสดงความคิดเห็น มีแรงกดดันให้คล้อยตามกันเสียงส่วนน้อยอาจครอบงำความคิดเห็นของเสียงส่วนใหญ่ อีกทั้งความรับผิดชอบที่คลุมเครือ

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529, อ้างถึงใน พิทยา สังขะเลขา, 2547, น. 20) กล่าวถึง ผลเสียของคณะกรรมการไว้ดังนี้

1. ในกรณีมีการแต่งตั้งบุคคลคนเดียวกันมาเป็นกรรมการมากมายหลายคณะอาจมีผลกระทบต่อการทำงานในตำแหน่งหน้าที่ประจำของบุคคลคนนั้นได้
2. เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการบริหารโดยทั่วไป
3. อาจเกิดปัญหาการปิดความรับผิดชอบของบุคคลที่พึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบ
4. หากไม่มีการตรวจสอบอย่างรอบคอบ การแต่งตั้งคณะกรรมการอาจจะซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการที่มีอยู่แล้ว
5. บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งบ่อยครั้ง จะมีความกระตือรือร้น เป็นเกียรติ มีความดีความชอบ แต่บุคคลที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอาจเกิดความอิจฉา จนกระทบต่อความสามัคคีในองค์การ

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2541, น. 158) กล่าวถึงจุดอ่อนของคณะกรรมการดังนี้

1. สมาชิกจะใช้แรงผลักดันทางสังคมที่อาจทำให้สมาชิกเห็นพ้องต้องกันกับแนวทางการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ใช่ทางแก้ปัญหาคือดีที่สุด
2. สมาชิกที่พุดมากและเสียงดังอาจเป็นผู้กำหนดผลที่ต้องการ

3. สมาชิกบางคนอาจมีอิทธิพลครอบงำกลุ่มทำให้การแก้ไขปัญหา
คุณภาพต่ำ

4. สมาชิกบางคนโต้แย้งให้ได้ชัยชนะ เพื่อให้กลุ่มยอมรับทางแก้ปัญหา
ที่ตนพอใจ มากกว่าจะช่วยเหลือกันเพื่อให้ได้แนวทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุด

สรุปได้ว่า การทำงานในรูปคณะกรรมการมีทั้งผลดีและผลเสียไปพร้อม ๆ
กันผลดี ของการทำงานในรูปคณะกรรมการ คือ เป็นการกระจายอำนาจให้การบริหารงาน การ
ตัดสินใจ ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รู้จักรับฟังความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่
จะทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน การทำงานในรูปคณะกรรมการ ที่จะก่อให้เกิดผลดี
มีสิ่งที่จะต้องพิจารณา คือ สมาชิกทุกคนในคณะกรรมการจะต้องรู้งาน มีความร่วมมือร่วมใจกันในการ
ทำงาน มีความจริงใจต่อกัน มีการประชุมหารือกันเป็นประจำ มีการกำหนดงาน มีการร่วมกัน
วางแผนและปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้ มีความเสียสละเวลา มีการ ประเมินผลเพื่อนำมาปรับปรุง
และแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น ส่วนด้านผลเสีย คือ การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ ทำให้เสียเวลาและ
ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ไม่มีผู้รับผิดชอบผลที่เกิดขึ้น ถ้าหากเกิดความผิดพลาดในการ
ตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มขึ้นได้

สรุปได้ว่า การบริหารในรูปคณะบุคคล หรือคณะกรรมการ แม้จะมีผลเสียอยู่บ้าง แต่
ถ้าหากคณะกรรมการพยายามที่จะบริหารงาน หรือตัดสินใจบนพื้นฐานของความถูกต้อง ใช้หลัก
เหตุผลพิจารณาโดยปราศจากอคติใด ๆ และทุกคนทำงานด้วยความจริงใจ มุ่งประโยชน์เพื่อส่วนรวม
มีความยุติธรรม ไม่ใช่อารมณ์ และแสดงบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมตามที่ได้รับมอบหมายภารกิจ
ของกลุ่มก็จะบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.4 การบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

คำว่า School-based Management : SBM เป็นรูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาที่ริเริ่มขึ้น
ในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 ในภาษาไทยยังไม่มีคำบัญญัติคำศัพท์ที่แน่นอน
ส่วนมากมักจะนิยมเรียกทับศัพท์ว่า School-based Management หรือเรียกย่อ ๆ ว่า SBM จาก
การศึกษาค้นคว้า เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2545, น. 48) ได้เริ่มใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียน
เป็นฐาน” สำหรับคำว่า School-based Management ในการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจจัดการศึกษา
เมื่อปี พ.ศ. 2541 ในแนวคิดทางการบริหารนั้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะผูกพันใกล้ชิด
กับเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา และมีการใช้คำที่มีความหมายที่ใกล้เคียง
เกี่ยวข้องกันอยู่หลายคำ เช่น การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Shared Decision Making) การเพิ่ม

อำนาจให้โรงเรียน (School Empowerment) การร่วมกันปกครอง (Shared Governance) การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ (Decentralized Authority) การทำให้โรงเรียนมีอำนาจอิสระ

การบริหารและการจัดการศึกษาไทยแต่เดิมใช้รูปแบบของการรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง แต่มีการมอบอำนาจการบริหารและการตัดสินใจบางส่วนไปให้หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเพื่อให้การบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคและสถานศึกษามีความคล่องตัว และภายหลังเมื่อประเทศไทยมีนโยบายปฏิรูปการศึกษา โดยกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงทำให้การปฏิรูปการศึกษาเริ่มเป็นรูปธรรมมากขึ้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญ คือ ให้มีการกระจายอำนาจการบริหาร และการตัดสินใจไปให้หน่วยงานระดับปฏิบัติ ได้แก่ โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาให้มากที่สุด ส่วนกลางจะทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายวางแผน จัดสรรงบประมาณกำหนดและประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษาเป็นสำคัญ ส่วนการบริหารงานวิชาการ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป จะมีการกระจายอำนาจไปให้คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (มาตรา 39) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (มาตรา 8) ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 9) และกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา (มาตรา 40) คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545, น. 6, 25-26)

จากความเป็นมาของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าวข้างต้น มีข้อสรุปโดยรวมน่าพึงใจสนับสนุนแห่งความสำเร็จ ผู้บริหารโรงเรียนจำเป็นต้องมีความรู้ และความเข้าใจแนวคิดหลักการ และรูปแบบของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ลักษณะแนวทางและทักษะการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการเงิน และการบริหารทั่วไปในระดับโรงเรียน ตลอดจนบทบาทของผู้บริหาร โรงเรียนเองที่จะบริหารและจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างนักเรียนให้มีคุณภาพต่อไป

2.4.1 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

มีนักการศึกษาได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management : SBM) ไว้ต่างกัน เช่น เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2541, น. 16) ให้ความหมายของการบริหารและการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ว่าเป็นการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School-centered Administration) โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียนได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำ (Advice) การช่วยเหลือ (Assist) การประเมิน (Assess) และการอนุมัติ (Approve) โดยใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Administration) ผู้บริหารโรงเรียนเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และนำมติของที่ประชุมไปใช้จัดการศึกษา (School Managers) ให้นักเรียนเกิดผลสัมฤทธิ์ทางด้านวิชาการจนเกิดความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, น. 2) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง กลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน (School Council หรือ School Board) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียนผู้ปกครองและชุมชน

ถวิล มาตรเยี่ยม (2544, น. 41) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะ และความต้องการของโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง นักเรียน คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ตลอดจนสมาชิกในชุมชน และองค์กรอื่น ๆ เพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียน ในระยะสั้น และระยะยาว

सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ (2544, น. 27) ให้ความหมายของเรื่อง SBM โดยสรุปว่า เป็นแนวคิดทางการบริหารที่มุ่งใช้โรงเรียนเป็นองค์กรหลักในการพัฒนา หรือปฏิรูปการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพสูงขึ้น โดยเน้นเรื่องการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและภาวะผู้นำที่ต้องหันไปใช้ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน เป็นผู้อำนวยความสะดวกมากกว่าสั่งการ และชี้ให้เห็นความสำคัญว่า SBM ต้องพัฒนาทั้งระบบ ที่เรียกว่า Whole School Approach

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, น. 2) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติ โดยมีโรงเรียนเป็นฐาน หรือเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด

การศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีความอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้ คณะกรรมการโรงเรียน (School Board) หรือ School Committee เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไป โดยมีส่วนร่วม และตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

วิระวัฒน์ อุทัยรัตน์ (2544, น. 1) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารโรงเรียนตามความต้องการและความจำเป็นของสถานศึกษา โดยมีคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ในการร่วมคิด (Plan) ร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ร่วมทำ (Implementation) และร่วมประเมิน (Evaluation) โดยมุ่งหวังเพื่อเพิ่มประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพของสถานศึกษา

กรมสามัญศึกษา (2545, น. 9) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือแนวคิด ทางการบริหารและการจัดการศึกษาที่ให้สถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ภายใต้ กรอบของกฎหมายที่กำหนด โดยมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่จะพัฒนา นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของสถานศึกษา และร่วมมือดำเนินการทั้ง ด้านวิชาการงบประมาณ บุคลากร และการบริการทั่วไป โดยบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเท่าเทียมกัน โดยมุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้เรียน ภายใต้การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย

ดิเรก วรรณเชียร (2545, น. 131) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียนให้มากที่สุด เพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวใน การตัดสินใจ โดยมีคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง ชุมชน ครู ผู้ทรงคุณวุฒิ

กาญจนา วัชรสุนทร (2553, น. 45) ให้ความหมายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามความต้องการจำเป็นของโรงเรียนและท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน นักเรียน และองค์กรอื่น ๆ มารวมพลังกันในการ ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรและดำเนินการพัฒนากิจกรรม/งานของสถานศึกษาในระยะ สั้น และระยะยาวอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และ ชุมชน

David (1989, p. 45-53) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารที่กำหนดให้งานบริหารโรงเรียนเป็นไปตามลักษณะและความต้องการของโรงเรียนแต่ละแห่ง ซึ่งจะทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรสูงขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้โรงเรียนสามารถแก้ไขปัญหาทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และให้โรงเรียนพัฒนายิ่งขึ้น

Edley (1992, p. 14) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ได้มีแต่เพียงผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีตัวแทนครูและผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน กำหนดการและตารางต่าง ๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคคล และงบประมาณ

Myers and Stonehill (1993, p. 1) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียนและผู้ปกครอง มีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร

Beck and Murphy (1996, p. 359) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจ จากมลรัฐและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนสามารถสร้างระบบการตัดสินใจด้วยตนเอง

Cheng (1996, p. 44) กล่าวว่า การบริหารฐานโรงเรียน เป็นกิจกรรม การบริหารจัดการของโรงเรียนที่มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาลงสู่สมาชิกภายในโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการโรงเรียน ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียนและผู้เกี่ยวข้อง ให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารกิจกรรมทางการศึกษาให้เกิดผลสำเร็จและการพัฒนาที่ยั่งยืน

Ogawa and Krang (1996, อ้างถึงใน เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544, น.. 2) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ว่าเป็นการบริหารโดยการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปสู่โรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยงานเบื้องต้นที่ควรให้ความเชื่อถือ และได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงาน เพื่อการกระตุ้นและพัฒนาที่

Caldwell (1998, p. 183) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนให้ตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร ได้แก่ ความรู้ เทคโนโลยี อำนาจหน้าที่ วัสดุครุภัณฑ์ บุคลากร เวลา และงบประมาณ เป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการมากกว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง และให้เกิดการตัดสินใจในระดับ โรงเรียนภายใต้กรอบนโยบาย

ของท้องถิ่นและของรัฐในขณะเดียวกัน โรงเรียนยังมีความรับผิดชอบที่จะตรวจสอบได้ในการใช้ทรัพยากรที่จัดสรรให้

สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหมายความว่า เป็นกลยุทธ์ในการปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่สถานศึกษา เน้นโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง โดยที่สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบมากขึ้น และมีความเป็นอิสระมีความคล่องตัวในการตัดสินใจสั่งการในด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป เป็นการบริหารงานที่ให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหาร เพื่อตอบสนองกับความต้องการของทุกฝ่าย และสถานศึกษาจะต้องมีการประกันคุณภาพการศึกษา ดำเนินงานด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา

2.4.2 หลักสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, น. 156) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยทั่วไป ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยงานสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมกันจัดการศึกษา ทั้งครูผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและได้มาตรฐาน แต่เมื่อมีประชากรมากขึ้น เทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เช่น เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชน จึงจำเป็นต้องคืนการจัดการศึกษาไปให้ท้องถิ่นและประชาชนอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวมแต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนด

นโยบายและเป้าหมาย แล้วให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเองโดยกำหนดให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจมีการดำเนินการได้หลากหลายวิธีและแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับความพร้อมและสถานการณ์ของแต่ละโรงเรียน ผลที่ได้จึงน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิมที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำหนดมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามนโยบายของชาติ

ถวิล มาตรฐาน (2544, น. 42) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ ดังนี้

1. หลักคุณภาพ (Principle of Equity) หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตั้งอยู่บนหลักแห่งคุณภาพ (Principle of Equity) กล่าวคือ มีวิธีการแนวทางมากมาย และหลากหลายที่จะนำมาใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการศึกษา การยืดหยุ่น (Flexibility) เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น โรงเรียนมีความชอบธรรมเต็มที่ในอันที่จะขับเคลื่อน พัฒนาและดำเนินงานด้วยยุทธศาสตร์ของตนเองในการจัดการเรียนการสอน และบริการจัดการโรงเรียนด้วยพวกเขาอย่างมีประสิทธิภาพ

2. หลักการกระจายอำนาจ (Principle of Decentralization) เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จะส่งผลกระทบต่อให้การบริหารจัดการโรงเรียนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความยุ่งยากและเพิ่มปัญหามากขึ้น ดังนั้น การกระจายอำนาจให้โรงเรียน จะทำให้โรงเรียนมีพลังอำนาจและรับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. หลักระบบบริหารจัดการตนเอง (Principle of Self Management System) ด้วยหลักการทั้งสองข้างบน จึงจำเป็นที่โรงเรียนจะใช้ระบบบริหารจัดการตนเองมาเป็นหลักในการดำเนินงานภายใต้ นโยบายและ โครงสร้างขององค์กรพัฒนาจุดประสงค์การสอนและยุทธศาสตร์การพัฒนาสร้างกำลังคนและทรัพยากร การแก้ปัญหาและจุดมุ่งหมายบรรลุผลสำเร็จด้วยความสามารถของโรงเรียนเอง

4. หลักการริเริ่ม (Principle of Human Initiative) ท่ามกลางความหลากหลายและความซับซ้อนของกิจกรรมการศึกษา จำเป็นจะต้องอาศัยการริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ของสมาชิก ในการทำหน้าที่และเพิ่มพูนคุณภาพการศึกษา ฉะนั้น เป้าหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่สมาชิกของโรงเรียนจะมีส่วนร่วมพัฒนาศักยภาพ ความคิดริเริ่มและความสามารถเพื่อเป็นพลังสร้างคุณภาพการศึกษาและพัฒนา โรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, น. 3) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน เช่นเดียวกับการสาธารณสุข ซึ่งการรักษาพยาบาลจะอยู่ที่โรงพยาบาล เป็นกิจกรรมระหว่างหมอกับคนไข้ไม่ใช่อยู่ที่กระทรวงสาธารณสุข การศึกษาก็เช่นกัน เป็นกิจกรรมระหว่างครูกับผู้เรียนไม่ใช่กระทรวงศึกษาธิการซึ่งในต่างประเทศมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตการศึกษาไปยังโรงเรียน

2. หลักการบริหารตนเอง (Self-management) สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้นภายใต้การบริหารงานในรูปแบบบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษา

3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำ และแม้จะบริหารโดยองค์คณะบุคคลก็ตาม ต้องเน้นการกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงองค์กร เพื่อโยงโยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่มีผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการแต่มีผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) มีทั้งเรื่องโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบทั้งหมดเห็นด้วยและสนับสนุน

6. หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) เมื่อโรงเรียนได้รับอิสระและอำนาจมา ก็ต้องแสดงความรับผิดชอบที่จะให้มีการตรวจสอบเพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ (2544, น. 38) กล่าวว่า หลักการและแนวคิดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนี้

1. การบริหารมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจบริหารจัดการ (Autonomy) ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารบุคคล และด้านบริหารทั่วไป

2. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Participation) ในรูปของคณะกรรมการ

3. การบริหารจัดการต้องตอบสนอง และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

ปัญญา แก้วกีร และคณะ (2545, น. 3) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีหลักการพื้นฐานสำคัญในการบริหาร ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพสูงสุด
2. หลักการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School Center) โรงเรียนจะเป็นหน่วยบริหารไม่ใช่ผู้ถูกบริหาร โรงเรียนจะเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาศักยภาพของเด็กสามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย ทิศทางการวางแผนจัดการศึกษาของตนเอง ที่สอดคล้องกันทั้งในระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่น และชุมชน
3. หลักการมีส่วนร่วม (Collaboration Participation) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการบริหาร การตัดสินใจและการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความตระหนักและความรู้สึกเป็นเจ้าของ
4. หลักการพึ่งตนเอง (Self Management) เน้นให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเองมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบการดำเนินงานตามความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมองเห็นจุดหมาย เป้าหมายของโรงเรียนตรงกัน สามารถบูรณาการสภาพการณ์ของท้องถิ่นกับโรงเรียน มาส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนได้ด้วยความภาคภูมิใจ
5. หลักการประสานงาน (Coordination) สามารถประสานงานกันได้ทุกระดับทั้งแนวตั้งและแนวนอน เป็นกิจกรรมที่ต้องเน้นความเข้มแข็ง ทั้งการสร้างความร่วมมือระหว่างบุคลากรในโรงเรียน และบุคคลภายนอก รวมทั้งการประสานงาน การแสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือ ทั้งทรัพยากรและเทคนิควิธีการใหม่ ๆ
6. หลักความต่อเนื่องและหลากหลาย (Continuity and Diversity) การบริหารเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ใช้เวลา รวมทั้งการใช้เทคนิคการบริหาร จะต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกัน มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สามารถปรับใช้การบริหารตามสถานการณ์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ได้
7. หลักการพัฒนาตนเอง (Self-improvement) โรงเรียนจะต้องพัฒนาไปสู่องค์กรการเรียนรู้ (Learning Organization) พัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทั้งการพัฒนาองค์กร พัฒนาวิชาชีพพัฒนาบุคคล และพัฒนาทีมงาน โดยนำองค์ประกอบเหล่านี้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เป็นวิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์สำหรับสถานศึกษานั้น ๆ

8. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางและเขตพื้นที่ การศึกษาจะกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน และจะมีองค์กรตรวจสอบคุณภาพ ทั้งนี้จะเป็น การประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2.4.3 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ และ ดิเรก วรรณเชียร (2545, น. 66 - 72) ได้กล่าวถึง ดังนี้

1. รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrator Central SBM) ผู้บริหาร โรงเรียนจะเป็นประธาน กรรมการจะเลือกตั้งจากกลุ่มผู้ปกครอง ครูอาจารย์ ชุมชน คณะกรรมการ มีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหาร โรงเรียน

2. รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) โดยครูในฐานะเป็นผู้ใกล้ชิด เด็กมากที่สุดย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่า และสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนครูจะเป็นกรรมการ โรงเรียนมากที่สุด และร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ดังนั้น ครูจึงมีบทบาทหลักในการ ดำเนินงานของโรงเรียน

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) รูปแบบนี้สนองตอบ ความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด โดยตัวแทนชุมชนจะเป็นประธาน ผู้บริหาร โรงเรียน เป็นกรรมการและเลขานุการ

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM) เป็นรูปแบบที่เชื่อว่า ครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก การบริหารงาน ในรูปกรรมการจะมีสัดส่วนของครูและผู้ปกครองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยผู้บริหารโรงเรียนเป็น ประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการ โรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

Kuehn (1996, อ้างถึงใน ยิวดี ศันสนิยรัตน์, 2545, น. 6) ได้เสนอรูปแบบการบริหาร จัดการที่สถานศึกษาไว้ 4 รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีความแตกต่างกันตามมิติต่าง ๆ และสะท้อนความ สนใจในเรื่องที่แตกต่างกัน ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การบริหารแบบประชาธิปไตย เป็นการบริหารที่ให้บุคลากร ใน โรงเรียนทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นรูปแบบที่ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพครู ในสหรัฐอเมริกา

รูปแบบที่ 2 การบริหารที่ครูใหญ่เป็นผู้ชี้แนะ เป็นรูปแบบที่อาศัยการปรึกษาหารือ กับบุคลากรในสถานศึกษาและผู้ปกครองนักเรียน แต่การตัดสินใจเป็นอำนาจของครูใหญ่หรือ ผู้บริหารเป็นผู้ชี้ขาด

รูปแบบที่ 3 การบริหารโดยคณะผู้ปกครอง โดยทั่วไปคณะผู้ปกครองจะมาจากการเลือกตั้งเพื่อลดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา ในบางกรณีการบริหารตามรูปแบบนี้อาจปรับให้คล้ายกับการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (Charter Schools)

รูปแบบที่ 4 การบริหารโดยคณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษา ที่มีอำนาจการดำเนินงานที่จำกัด แต่มีอิทธิพลต่อพื้นที่โดยรอบของสถานศึกษานั้น เช่น การตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาเฉพาะทาง การตัดสินใจในเรื่องค่าใช้จ่ายที่ส่งมาจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา

สแตนจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2544, น. 66) กล่าวว่า รูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่ามี 4 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การบริหารแบบเพื่อนร่วมอาชีพ มีส่วนร่วมและเป็นประชาธิปไตย รูปแบบนี้เขาจะมอบอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ไปอยู่ที่ครู โดยทำ 2 รูปแบบขึ้นอยู่กับว่าเป็นโรงเรียนเล็กหรือโรงเรียนใหญ่ โรงเรียนเล็กก็อาจจะใช้ครูทั้งทีมในการร่วมตัดสินใจ แต่ถ้าเป็นโรงเรียนใหญ่ก็จะเป็นผู้แทนครู

รูปแบบที่ 2 ผู้บริหารเป็นผู้นำ จะเห็นว่ารูปแบบนี้ในประเทศของเราคงเป็นรูปแบบที่เด่นแต่ในอนาคตน่าจะเคลื่อนไปอยู่ระหว่างรูปแบบที่ 1 กับ 2 ซึ่งผู้บริหารก็จะมีระดับของการนำ เช่น บางโรงเรียนก็จะมีการศึกษาหรือหารือกับผู้เชี่ยวชาญ ปรึกษาหารือกับครูบางคน

รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการผู้ปกครอง ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหาร เป็นปัญหาเฉพาะของอเมริกา อเมริกามีปัญหาว่าครูไม่จัดการศึกษาตามแบบที่ผู้ปกครองต้องการ ผู้บริหารก็ไม่ฟังเสียงผู้ปกครอง จึงเกิดการตั้งโรงเรียนขึ้นมาคล้าย ๆ กับ Charter School โดยคนที่มีความเสี่ยงที่สุด คือ กรรมการผู้ปกครอง ซึ่งของเราคงไปไม่ถึงจุดนั้น

รูปแบบที่ 4 คือ การมีคณะกรรมการ SBM ก็น่าสนใจเช่นกัน คณะกรรมการ SBM ดำเนินการโดยมีอำนาจจำกัด แต่มีอิทธิพลในเรื่องนั้น ๆ เช่น เขามีคณะกรรมการ SBM สำหรับดูแลเรื่องเด็กพิการ เด็กพิเศษ และมีคณะกรรมการ SBM สำหรับดูแลเรื่องการใช้เงินที่เขตการศึกษาลงมาให้โดยเฉพาะ

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, น. 25-26) กล่าวว่า รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าโรงเรียนยังต้องเป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ หลักสูตรและบุคลากรโดยตรง การมีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 4 ประเภท ได้แก่ ครูผู้ปกครอง ชุมชน ผู้บริหารโรงเรียน ดังนั้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงมีรูปแบบที่แตกต่างกันในมิติต่าง ๆ 4 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การบริหารที่มีผู้บริหารเป็นผู้นำ เป็นรูปแบบที่มีการปรึกษาหารือกับบุคลากรในสถานศึกษา ผู้ปกครอง ครู ชุมชน นักเรียน แต่การตัดสินใจเป็นอำนาจชี้ขาดของผู้บริหารแต่ผู้เดียว (Administrative Control School-based Management : Principle Decides)

รูปแบบที่ 2 การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ เป็นรูปแบบที่มีตัวแทนครูเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอื่นให้มีส่วนร่วมและอำนาจในการตัดสินใจด้านงบประมาณบุคลากรและหลักสูตรการบริหาร รูปแบบนี้มีความเชื่อว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากกว่าผู้อื่น ย่อมรู้ปัญหาต่าง ๆ ดีกว่า (Professional Control School-based Management : Teachers Decide)

รูปแบบที่ 3 การบริหารโดยคณะผู้ปกครองและครู เป็นรูปแบบที่ใช้เพื่อลดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (Charter School) เป็นรูปแบบของการตัดสินใจจากความคิดพื้นฐานของความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานของโรงเรียนให้เกิดผลดีกับบุตรหลานของตน (Balanced Control School-based Management : Parents and Teachers as Equals Decide)

รูปแบบที่ 4 การบริหารโดยใช้คณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษา แบบรูปแบบที่มอบอำนาจการตัดสินใจอย่างมีขอบข่ายจำกัดในกับคณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษา ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากเขตพื้นที่ให้แก่สถานศึกษา การจัดการศึกษาเฉพาะทาง (Community Control School-based Management : Parent/Community Member Decide)

2.4.4 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น

เนื่องจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาประเทศโดยใช้อุตสาหกรรมเป็นตัวนำ และการพัฒนาประเทศโดยใช้เศรษฐกิจเป็นตัวนำก็ตาม ต่างก็ประสบความสำเร็จล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550 – 2554) จึงมุ่งเน้นที่การพัฒนาคุณภาพคนเป็นสำคัญ โดยมีความเชื่อว่า เมื่อการพัฒนาคนประสบความสำเร็จแล้ว การพัฒนาด้านอื่น ๆ ก็จะประสบความสำเร็จตามมา

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นแล้ว โรงเรียนจึงเป็นแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญในท้องถิ่นเพราะมีทรัพยากรทางการศึกษาเป็นจำนวนมาก เช่น มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ห้องสมุด ห้องคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต สนามกีฬา เป็นต้น ประกอบกับผลการวิจัยของ กาญจนา วัฒนสุนทร (2553, น. 47) เรื่อง การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัดที่จัดการศึกษาในระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมีทรัพยากรทางการศึกษาสำหรับจัดการศึกษาอยู่แล้ว เช่น อาคารเรียนห้องสมุด ห้องประชุม สื่อ วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์การเรียนการสอน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัดจึงควรใช้โรงเรียนในสังกัดเป็นฐานในการจัดการศึกษา

แบบบูรณาการ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่ นอกจากนี้โรงเรียนจะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่แก่นักเรียนแล้ว โรงเรียนควรจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นด้วย โดยมีเงื่อนไขว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสนับสนุนให้โรงเรียนมีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายและครบวงจร เช่น ห้องสมุดที่ทันสมัย (เป็นห้องสมุดมีชีวิต หรือ E-library) มีโซนอ่านหนังสือ โซนสืบค้นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โซน E-learning โซน Edutainment โซนเล่นเกมส์ โซนดูหนัง ฟังเพลง โซนห้องประชุม โซนห้องกิจกรรม ศูนย์คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต สนามกีฬากลางแจ้ง สนามกีฬาในร่ม สระว่ายน้ำ (Fitness Center) ห้องอบชาวน้ำ เป็นต้น โรงเรียนจะกลายเป็น “ศูนย์รวมแหล่งเรียนรู้” (Learning Complex) ที่มีคุณค่าสำหรับประชาชนทุกคนในท้องถิ่น ที่สามารถเข้าไปเรียนรู้ได้ทุกเรื่อง ทุกเวลา และทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

สรุปได้ว่า การพัฒนาคุณภาพคนในท้องถิ่นเป็นวิธีหนึ่งของการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นจึงหมายถึง การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาคุณภาพคนในท้องถิ่น ด้วยการจัดการศึกษาแบบบูรณาการ ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ตลอดชีวิต

2.5 การบริหารที่มีประสิทธิภาพโดยคณะบุคคล

การบริหารโดยคณะบุคคลจะเกิดประสิทธิภาพ หากนำหลักการบริหารแบบประชาธิปไตยมาใช้ เพราะผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการบริหารจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และร่วมรับผิดชอบต่อประโยชน์ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการ

2.5.1 ความหมายของการบริหารโดยคณะบุคคล

การบริหารงานโดยคณะบุคคล หมายถึง รูปแบบการบริหาร โดยมีบุคคลหลายคนเข้าไปร่วมกันรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ วินิจฉัย ตลอดจนแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ไว้เป็นบรรทัดฐานเพื่อให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปประพฤติปฏิบัติต่อไป ก่อให้เกิดภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานแล้วเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ ผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปร่วมเป็นคณะบุคคลในการบริหารโดยตรง หรืออาจคัดเลือกตัวแทนของกลุ่มเข้าไปร่วมในกิจกรรม หรือเป็นองค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารนั้น ๆ (พิชญ์ ตูลสุข, 2548, น. 29)

แทนสมาชิกเพื่อให้การบริหารสามารถสนองต่อความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการได้มากที่สุด

ภาวีกา ธาราศรีสุทธี และคณะ (2542, น. 58) กล่าวว่า ประสิทธิภาพการบริหารโดยคณะบุคคล หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่าย โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดการสูญเปล่าน้อยที่สุด

ธงชัย สันติวงษ์ (2546, น. 30) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการทำงานมีความแตกต่างกันแค่ไหนอย่างไร ในขณะที่ทำงานตามเป้าหมายขององค์กร รวมถึงความมีประสิทธิภาพ มีระบบการทำงาน สร้างสมทรัพยากร และความมุ่งมั่นเก็บไว้ภายในเพื่อการขยายตัว และรองรับสถานการณ์ที่อาจเกิดวิกฤติจากภายนอก

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546, น. 169) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่ทำให้งานเกิดความสำเร็จคำว่า “ประสิทธิผล” หมายถึง ผลสำเร็จหรือผลที่เกิดขึ้นของงานประสิทธิผลของงานจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยประสิทธิภาพในการทำงาน ประสิทธิภาพจึงเป็นการมุ่งเน้นที่ความสามารถในการดำเนินงานหรือการประสานงานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือสูญเสียน้อยที่สุด ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสามารถของบุคคล

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2547, น. 65) กล่าวว่า ประสิทธิภาพว่า หมายถึง การทำให้เป้าหมายบรรลุผลโดยการลงทุนที่เหมาะสมกับเวลาพลังงาน และค่าใช้จ่าย ประสิทธิภาพจะบรรลุผลเมื่อนำวิธีการใดวิธีการหนึ่งไปเปรียบเทียบกับวิธีอื่น ๆ ผลลัพธ์ที่ออกมาคือเป้าหมายที่มีคุณภาพบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การบริหารงานโดยคณะบุคคล หมายถึง กลุ่มบุคคลหลายฝ่ายเข้าไปทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดความสูญเสียน้อยที่สุดและเกิดความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่าย

2.5.2 หลักการบริหารแบบคณะบุคคล

เนื่องจากการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลในการบริหารการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา เป็นการบริหารที่ประยุกต์หลักการประชาธิปไตยมาใช้ นั่นคือ การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลมีลักษณะ ดังนี้

1. การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมเข้ามาบริหาร โดยผู้บริหารการศึกษาเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุน แต่ไม่เข้าไปควบคุมหรือชี้นำ
2. การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทุกคนมีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็นและตัดสินใจโดยอิสระภายใต้บทบาทที่กฎหมายกำหนด

3. การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นกรรมการตัวแทนของฝ่ายใด ๆ

ประกอบ กุลเกลี้ยง และสิทธิพร ลีம்பริบูรณ์ (2545, น. 8) แต่หากมอบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลแบบอุดมคติ เราอาจพิจารณาลักษณะสำคัญของการบริหารแบบนี้ได้โดยสรุป ดังนี้

1. การใช้หลักปัญญาธรรม การบริหารแบบองค์คณะบุคคลยึดถือและให้ความเคารพในความคิดเห็นของกันและกัน ทั้งความคิดเห็นที่เหมือนและแตกต่างกัน ทุกคนในองค์คณะบุคคลมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น และการใช้ดุลพินิจในการรับฟังความคิดเห็นเท่าเทียมกัน

2. การใช้หลักการะชาธรรม ต้องเคารพและให้เกียรติซึ่งกันและกันตามวัฒนธรรมของสังคม จะต้องไม่ยกตนสูงกว่าบุคคลอื่น ผู้ที่เข่าว้ยกว่าก็ให้ความเคารพนับถือแก่ผู้อาวุโส เคารพในมติที่ประชุม ไม่นำเรื่องที่เป็นข้อยุติในที่ประชุมไปวิพากษ์วิจารณ์ให้เกิดความเสียหายต่อองค์คณะบุคคล ไม่ดูหมิ่นเสียงข้างน้อย การบริหารก็จะเป็นไปได้โดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพสูง

3. การใช้หลักสามัคคีธรรม เป็นการร่วมกันทำกิจกรรมอย่างมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ตั้งแต่การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมภาคภูมิใจในผลสำเร็จ ซึ่งเป็นการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และวิธีปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องให้กลมกลืนกันทุกฝ่าย

พิชญ์ ตูลสุข (2548, น. 31) กล่าวว่า ความมุ่งหวังประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ของการบริหารโดยคณะบุคคลต้องใช้หลักการประชาธิปไตยเป็นหลักในการบริหาร ดังนี้

1. ต้องมีหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์คณะบุคคลเพื่อให้กิจกรรมการบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ล่วงเกินหรือละเมิดในสิทธิหรือภารกิจที่เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาหรือครูผู้ปฏิบัติ

2. ต้องมีความรับผิดชอบต่อองค์คณะบุคคลหรือภารกิจที่ปฏิบัติเพราะการทำกิจกรรมและการใช้ดุลพินิจต้องใช้การปรึกษาหารือ การพบปะหรือการประชุม หากคณะบุคคลไม่มีความรับผิดชอบต่ออาจทำให้กิจกรรมล่าช้าหรือปฏิบัติไม่ได้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

3. องค์คณะบุคคลต้องถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก เพราะองค์คณะบุคคลเป็นตัวแทนของสาธารณะที่ทุกฝ่ายคาดหวังในความเป็นกลางและการก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมในทุกกิจกรรมที่บริหาร

4. มีความบริสุทธิ์ใจต่อภารกิจของหน่วยงานที่เป็นองค์คณะบุคคลต้องไม่เข้าไปเพื่อแสวงหาอำนาจหรือผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพรรคพวก เพราะผลแห่งการบริหารที่ไม่บริสุทธิ์จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทุกคนโดยรวม และทำให้ระบบงานต่าง ๆ ในสถานศึกษาเสียหายไปด้วย

สรุปได้ว่า หลักการบริหารโดยคณะบุคคลที่มีประสิทธิภาพเกิดจากการที่บุคคลทุกฝ่าย ได้แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดโดยปราศจากการควบคุม และมีการ ร่วมกระทำกิจกรรมระหว่างกันอย่างต่อเนื่องและภาคภูมิใจ

2.5.3 องค์ประกอบของคณะบุคคลในการบริหาร

องค์คณะบุคคลในการบริหาร (Executive Committee) โดยทั่วไปจำแนกโดยพฤติกรรม ทางการบริหารได้ ดังนี้

1. คณะกรรมการพิธีการ (Minimum Board) เป็นกรรมการประชุมเพียง เพื่อให้ เป็นไปตามกฎหมายหรือข้อบังคับเท่านั้น มิได้เป็นการระดมความคิดเห็นเพื่อการมุ่งพัฒนาให้งานดี
2. คณะกรรมการตกแต่ง (Cosmetic Board) เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เหมือน ผู้ประทับตราขานให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของฝ่ายบริหาร
3. คณะกรรมการควบคุม (Oversight Board) เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ พิจารณานโยบายโครงการรายงานที่ฝ่ายบริหารเสนอขออนุมัติและทบทวนตรวจสอบการปฏิบัติ ของฝ่ายปฏิบัติและผู้บริหาร
4. คณะกรรมการตัดสินใจ (Decision-making Board) เป็นคณะกรรมการที่ทำ หน้าที่กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์และให้ความเห็นชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

องค์คณะบุคคลในการบริหารและการจัดการศึกษา (Education Executive Committee) แม้จะมีอำนาจตามกฎหมายหรืออาจมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้นได้ แต่ยังคงขึ้นอยู่กับ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น ผู้บริหารจึงต้องหลีกเลี่ยงมิให้คณะกรรมการ เป็นตราย หรือใช้อิทธิพลของกรรมการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อกิจกรรมของหน่วยงานได้

คณะบุคคลในการบริหารการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาอุดมศึกษา ต่ำกว่าปริญญาตรีมี 2 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบัน มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับ และส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยมีองค์ประกอบตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ประกอบด้วย

- 1.1 ผู้แทนผู้ปกครองไม่เกินสองคน
- 1.2 ผู้แทนครูไม่เกินสองคน
- 1.3 ผู้แทนองค์กรชุมชนไม่เกินสองคน
- 1.4 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินสองคน
- 1.5 ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ไม่เกินสองคน

1.6 ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสี่คน

1.7 ผู้บริหารสถานศึกษา

จำนวนของคณะกรรมการอย่างน้อยต้องมีเจ็ดคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้กรรมการเลือกกันเองเป็นประธานหนึ่งคน และรองประธานหนึ่งคน อยู่ในวาระ 4 ปี

ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกกฎกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดให้สถานศึกษาขนาดเล็ก มีกรรมการได้เก้าคน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ มีกรรมการได้สิบห้าคน ประกอบด้วย

1. ประธานกรรมการ
2. กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง หนึ่งคน
3. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู หนึ่งคน
4. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน หนึ่งคน
5. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนึ่งคน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ศิษย์เก่า หนึ่งคน
7. กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ หรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่หนึ่งรูป/คนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวนสองรูป/คน สำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่
8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หนึ่งคน สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวนหกคนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่
9. ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นกรรมการและเลขานุการ

2. คณะกรรมการบริหารหลักสูตรและงานวิชาการ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้สถานศึกษามีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรแกนกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารหลักสูตรและงานวิชาการสถานศึกษา
พื้นฐาน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการบริหารหลักสูตรและงานวิชาการ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา
แต่งตั้งโดยผู้บังคับบัญชาเหนือสถานศึกษาขึ้นไปหนึ่งระดับ ประกอบด้วย

1. ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นประธานกรรมการ
2. ผู้ช่วยผู้บริหารที่ผู้บริหารสถานศึกษามอบหมาย รองประธานกรรมการ
3. หัวหน้าหมวดวิชาหรือกลุ่มวิชา เป็นกรรมการ
4. หัวหน้างานแนะแนว เป็นกรรมการ
5. หัวหน้างานวัดและประเมินผล เป็นกรรมการ
6. ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่สถานศึกษาไม่มีผู้ช่วยผู้บริหาร ให้ผู้บริหารสถานศึกษาพิจารณา
แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมเป็นรองประธานกรรมการ และเป็นกรรมการและเลขานุการ และในกรณีที่เห็น
ควรให้มีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ให้พิจารณาแต่งตั้งได้ตามความเหมาะสม

2.5.4 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารโดยคณะบุคคล

ความสำเร็จของการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับความพร้อมและความรู้ ความสามารถในการ
ปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ความสำเร็จและประสิทธิภาพขององค์กรนั้นอาจ
พูดได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกัน เพราะองค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพคงจะทำงานให้ประสบความสำเร็จได้
ยาก การวัดประสิทธิภาพ หรือโอกาสของความสำเร็จจะวัดจากการบรรลุเป้าหมาย และในการ
บรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้น ปัจจัยต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม เพื่อให้เกิดความรู้ ความสามารถ
ทักษะ ประสบการณ์ความผูกพัน ความรู้สึก ซึ่งยังมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพขององค์กรด้วย
Katz and Kahn (1978, อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544ก, น 251)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพหรือความสำเร็จขององค์กรตามแนวคิดของ
Haring Emerson มีดังนี้

1. ทำความเข้าใจและกำหนดแนวการทำงานให้กระจ่าง
2. ใช้สามัญสำนึกในความน่าจะเป็นไปได้ของงาน
3. ได้รับความปรึกษาและคำแนะนำในการทำงาน
4. รักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
5. ปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม
6. การทำงานต้องเชื่อถือได้ จับไว้ มีสมรรถภาพ และลงทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน
7. มีการแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างทั่วถึง

8. ทำงานเสร็จทันเวลา
9. ผลงานได้มาตรฐาน
10. การดำเนินงานสามารถจัดเก็บมาตรฐานได้
11. กำหนดมาตรฐานที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการฝึกสอนงานได้
12. ให้ความสำคัญรางวัลแก่ผู้ทำงานที่ดี

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช (2544ก, น. 251) ได้เสนอปัจจัย 7 ประการที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานในองค์กร คือ

1. กลยุทธ์ (Strategy)
2. โครงสร้าง (Structure)
3. ระบบ (System)
4. แบบ (Model)
5. บุคลากร (Staff)
6. ความสามารถ (Skill)
7. ค่านิยม (Shared Values)

ประกอบ กุลเกลี้ยง และสิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, น. 35-39) กล่าวถึง องค์ประกอบแห่งความสำเร็จของการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ประกอบด้วย 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยภายในหน่วยงาน หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องความสำเร็จของการบริหารโดยคณะบุคคล ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะมากน้อย ดังนี้

1.1 การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมเข้ามาบริหาร โดยผู้บริหาร สถานศึกษา เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนและไม่เข้าไปควบคุมหรือชี้นำ

1.2 การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทุกคน มีเสรีภาพในการออกความคิดเห็น และตัดสินใจโดยอิสระภายใต้บทบาทที่กฎหมายกำหนด

1.3 การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทุกคน มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น โดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะป็นกรรมการตัวแทนของฝ่ายใด

1.4 เปิดโอกาสให้คณะกรรมการทุกฝ่าย ได้รับการพัฒนาเพื่อให้เกิดความรู้ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่

2. ปัจจัยภายนอกหน่วยงาน หมายถึง สิ่งที่อยู่เหนือการควบคุมขององค์กร เมื่อเกิดขึ้นก็อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติทั้งในแง่บวกและลบ ที่อาจสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรค องค์ประกอบด้านบวกหมายถึงสิ่งที่จะส่งผลดีในการบริหารของคณะกรรมการ มีดังนี้

2.1 นโยบายที่หน่วยงานต้นสังกัดมอบหมายจะเป็นแรงผลักดันให้องค์กร ชุมชน และท้องถิ่นส่งเสริมองค์กร

2.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ และนอกเหนืออำนาจหน้าที่

2.3 การสนับสนุนช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ หรือผู้เชี่ยวชาญ จากชุมชน เช่น เข้ามาเป็นครูพิเศษ มาเป็นที่ปรึกษา

2.4 สถานศึกษาตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี จะทำให้เกิดบรรยากาศต่อการจัดการเรียนการสอน

3. ปัจจัยด้านผู้บริหาร หมายถึง การบริหารโดยคณะบุคคลที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จผู้บริหารควรมีแบบแผนภาวะผู้นำ เน้นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ มุ่งอนาคตและมีสายตากว้างไกล การทำงานเป็นกลุ่ม มีสัญชาติญาณในความเข้าใจปัญหาอย่างรวดเร็ว การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความรู้ด้านเทคนิค และเป็นนักวางแผนกลยุทธ์

สมยศ นาวิการ (2545, น. 129-130) กล่าวว่า สิ่งที่จะกำหนดความมีประสิทธิภาพขององค์กร มีตัวแปร 3 ประการ คือ

1. สาเหตุ คือ สิ่งที่มีอิทธิพลต่อทางเลือก ของการพัฒนาและความสำเร็จขององค์กร ซึ่งเป็นตัวแปรอิสระที่สามารถเปลี่ยนแปลงโดยองค์กรและฝ่ายบริหาร เช่น กลยุทธ์ความเป็นผู้นำ ทักษะและพฤติกรรมการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร นโยบายและโครงสร้างขององค์กร

2. สอดแทรก คือ สิ่ง que แสดงให้เห็นสถานะที่เป็นอยู่ในขณะนั้นขององค์กรโดยสะท้อนให้เห็นจากความผูกพันต่อเป้าหมาย แรงจูงใจ กำลังใจของสมาชิก ทักษะความเป็นผู้นำ การติดต่อสื่อสาร การยุติความขัดแย้ง การตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหา

3. ผลผลิต คือ สิ่ง que สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จขององค์กรในการประเมินความมีประสิทธิภาพของผู้บริหาร มากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ จะพิจารณาถึงตัวแปรด้านผลผลิตเพียงอย่างเดียว

เกษม วัฒนชัย (2546, น. 63-64) กล่าวว่า การพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา ดังนี้

1. ทักษะเรื่องการประชุม มีความสำคัญมากสำหรับการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา ฉะนั้นในการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาควรมีเรื่อง “เทคนิคการประชุม” การใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการสื่อสาร

2. ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างการศึกษา เช่น เรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา มาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา แต่ควรเป็นความรู้กว้าง ๆ ไม่ต้องลงรายละเอียดจนเกินไป

3. ทักษะการคิดวิเคราะห์ด้วยเหตุผล เช่น ตัดสินใจ พุดหรือการอภิปรายต้องมีเหตุผล หากมีหลายเหตุผลควร พิจารณาด้วยเหตุผลที่ดีที่สุด และควรเป็นข้อยุติร่วมกัน

ธีระ รุณเจริญ (2546, น. 49-51) กล่าวว่า ประสิทธิภาพและความสำเร็จในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาในยุคปฏิรูปการศึกษา จะต้องมีสมรรถภาพทั้งความรู้ความเข้าใจ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะที่เอื้อต่อการเป็นปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

1. ต้องเป็นผู้มีความรู้
 - 1.1 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติม
 - 1.3 เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 1.4 การจัดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 1.5 การบริหารโรงเรียน เช่น วิชาการ งบประมาณ เป็นต้น
 - 1.6 การจัดการเรียนการสอน
 - 1.7 การประกันคุณภาพการศึกษา
2. ต้องเป็นผู้มีความสามารถ
 - 2.1 การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา
 - 2.2 การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน
 - 2.3 การกำหนดวิสัยทัศน์โรงเรียน
 - 2.4 การจัดทำหลักสูตรของโรงเรียน
 - 2.5 การกำกับ ติดตาม การจัดการศึกษาของโรงเรียน
 - 2.6 การวางแผนการบริหารโรงเรียน
 - 2.7 การประเมินแผนและโครงการของโรงเรียน
3. ต้องเป็นผู้มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์
 - 3.1 มีความสนใจ เอาใจใส่ และต้อรู้ร้อนในการจัดการศึกษา
 - 3.2 เป็นผู้ใฝ่เรียน ใฝ่รู้ ตลอดเวลา
 - 3.3 ใจกว้าง ยอมหลักหลักการตามหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา
 - 3.4 มีอุดมการณ์ เสียสละ พร้อมจะอุทิศตนเพื่อการศึกษา
 - 3.5 มีเวลาพอที่จะร่วมกิจกรรมตามหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา
 - 3.6 มีความรับผิดชอบในหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

Steers (1977, อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540, 196-198) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การจะต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ คือ ลักษณะขององค์การ สภาพแวดล้อม บุคคล นโยบายและการปฏิบัติ เอกซัย กี่สุขพันธ์ (2538, น. 324-326) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์กรขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์กร ระบบงาน เทคโนโลยี และบุคคล จากการประมวลแนวคิดประสิทธิภาพขององค์กร มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 4 ประการ คือ

1. ลักษณะขององค์กร หมายถึง ลักษณะของโครงสร้างองค์กรความสัมพันธ์ระหว่างสายการบังคับบัญชาตามบทบาทหน้าที่ ตัวบุคคลในองค์กร และขนาดขององค์กร ซึ่งอาศัยองค์ประกอบสำคัญ คือ

- 1.1 การกระจายอำนาจ (Decentralization)
- 1.2 ความชำนาญเฉพาะทาง (Specialization)
- 1.3 ความเป็นทางการ (Formalization)
- 1.4 ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control)
- 1.5 ขนาดขององค์การ (Organization Size)
- 1.6 การให้ความสำคัญกับระบบงาน (System)
- 1.7 การใช้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation)

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม

2.1 สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ได้แก่ ความสลับซับซ้อนความมั่นคงและความไม่แน่นอน เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นต้น

2.2 สภาพแวดล้อมภายในองค์กร หมายถึง บรรยากาศองค์กร วัฒนธรรมองค์กร (Corporate Culture) ที่ช่วยหล่อหลอมจิตใจความรู้สึก และพฤติกรรมของคนในองค์กรให้กระตือรือร้นที่จะทำงาน หรือปรับปรุงงานให้ดีขึ้น ความก้าวหน้าขึ้นอยู่กับผลงาน ความสามารถ และการทุ่มเทให้กับหน่วยงาน รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีซึ่งจะช่วยให้การทำงานได้รวดเร็ว ถูกต้อง และช่วยลดกำลังคนได้อีกทางหนึ่ง

3. ลักษณะของบุคคลในองค์กร พฤติกรรมของบุคคลในองค์กรมีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ องค์การจะต้องได้รับการตอบสนองจากคนในองค์กร ซึ่งมีพฤติกรรม 3 ประการ ที่สำคัญ คือ

3.1 ความสามารถในการสรรหาและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรบุคคล การให้รางวัลตอบแทนที่เหมาะสมกับผลงาน จะช่วยกระตุ้นให้บุคคลทุ่มเทในการทำงาน

3.2 ความสามารถที่จะทำให้บุคลากรขององค์การปฏิบัติงานตามบทบาทงานของตนที่รับผิดชอบอย่างเต็มที่

3.3 การสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการทำงานของบุคลากร

4. ลักษณะของนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวขององค์กร และการริเริ่มสร้างสรรค์

Emerson (1996, อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, น. 45) กล่าวว่า การทำงานที่มีประสิทธิภาพเน้นการจัดสรรทรัพยากร จัดความสูญเปล่า ให้ความสำคัญที่โครงสร้างและเป้าหมายขององค์กร โดยกำหนดหลักประสิทธิภาพไว้ 12 ประการ คือ

1. การกำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน
2. การใช้หลักเหตุผล
3. การให้คำแนะนำที่ดี
4. ความมีวินัย และความยุติธรรม
6. ข้อมูลที่เชื่อถือได้ เป็นปัจจุบัน ถูกต้อง และแน่นอน
7. ความรวดเร็วฉับไว ตามกำหนดเวลา
9. มาตรฐานในการปฏิบัติ
10. มาตรฐานของคำสั่งในการปฏิบัติงาน
11. มาตรฐานด้านการรักษาสภาพแวดล้อม

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการบริหาร โดยคณะบุคคล เกิดจากโครงสร้างและความสัมพันธ์ของบุคคลภายในองค์กร สภาพแวดล้อมจะช่วยกระตุ้นให้คนอยากทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ส่วนนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ จะช่วยให้การติดต่อสื่อสาร การตัดสินใจ และการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้คณะบุคคลที่เป็นส่วนสำคัญในการบริหาร ควรเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีทักษะ มีประสบการณ์ และเป็นผู้มีภาวะผู้นำในการทำงาน

2.5.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

สมคิด บางโม (2540, น. 11) กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ของงานที่มีคุณค่าที่แท้จริง ไม่ว่าจะปฏิบัติงานอะไร ถ้าข้าราชการรู้ว่า สิ่งที่ทำนั้นมีความหมายหรือประโยชน์อย่างแท้จริงย่อมตั้งใจปฏิบัติงานที่มีคุณค่านั้น ๆ มากกว่างานที่ไม่มีประโยชน์หรือมีคุณค่าน้อยในขณะที่เงินเดือนเท่ากันข้าราชการย่อมสนใจในงานที่มีคุณค่ามากกว่า

2. สถานที่ปฏิบัติงานหรือสิ่งแวดล้อมการปฏิบัติงานที่ดีการจัดสถานที่ปฏิบัติงานสะอาด มีอุปกรณ์เครื่องอำนวยความสะดวกสบายที่เหมาะสม แสงสว่างพอเพียง ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็ว และอยู่กับโต๊ะปฏิบัติงานนานขึ้นได้ผลงานมากขึ้น ทำให้รักและพอใจในการปฏิบัติงาน ห้องพักควรจัดให้สะอาดเรียบร้อย มีสิ่งอำนวยความสะดวก

3. ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมั่นใจ อยู่เสมอว่า ตำแหน่งหน้าที่ที่ตนกระทำนั้นจะเป็นอะไร ผู้บริหารที่ดีจะต้องพยายามสนับสนุน ให้ข้าราชการของตนก้าวหน้าต่อไปให้มากที่สุด หาโอกาสให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น สนับสนุนให้เรียนต่อหรือเข้ารับ การอบรมสัมมนา

สมยศ นาวิการ (2544, น. 68) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงาน มีปัจจัย 7 ประการ คือ

1. กลยุทธ์เกี่ยวกับการกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจ การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ภายใน องค์กร และโอกาสรวมถึงอุปสรรคต่าง ๆ ภายนอก

2. โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมจะช่วยเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน

3. ระบบขององค์กรที่บรรลุเป้าหมาย

4. แบบของการบริหารจัดการของผู้บริหาร เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร

5. บุคลากรผู้ร่วมในองค์กร

6. ความสามารถของพนักงานในองค์กร

7. ค่านิยมร่วมของพนักงานในองค์กร

ชัยญา อภิบาลกุล (2545, น. 43) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการศึกษาของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

1. ความสัมพันธ์ระหว่างกับชุมชนกับสถานศึกษา การที่บุคคลใดมีถิ่นกำเนิดในพื้นที่ใด ย่อมมีความรักความผูกพันสถานที่แห่งนั้น เมื่อเติบโตเข้าเรียนใน โรงเรียนอันเป็นที่ตั้งของชุมชน จึงย่อมมีความรัก ห่วงเห่นและทุ่มเทพลังงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น

2. คุณลักษณะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ คุณลักษณะสำคัญที่บุคคลในชุมชนแสดงออกถึงความพร้อมด้านปัญญา และจิตสาธารณะในการทำงาน เสียสละและอุทิศตน เวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน

3. คุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียน คือ เป็นผู้ที่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนได้ตามโอกาส และเวลาที่เหมาะสม การวางตัวเมื่อเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน ตลอดจนเป็นผู้มีความรอบรู้ด้านวิชาการ และการบริหาร

4. พฤติกรรมของครู คือ คุณลักษณะส่วนบุคคลที่แสดงออกในการทำงาน คือ การที่ผู้ทำงานมีความรู้ความเข้าใจชัดเจนในระเบียบ กฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้อง เข้าร่วมประชุมและเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของสาธารณ โดยไม่คิดถึงประโยชน์ส่วนตัว

5. ผลงานของสถานศึกษา คือ ผลงานของนักเรียนในโรงเรียนเป็นที่ยอมรับและความไว้วางใจของผู้ปกครองในการตัดสินใจส่งบุตรหลานเรียนในโรงเรียน

Harrington (1996, น. 20) กล่าวว่า ประสิทธิภาพรวมขององค์กร โดยให้ความสำคัญที่โครงสร้างและเป้าหมายขององค์กร (Organization's Structure and Its Goals) ซึ่งกำหนดหลักประสิทธิภาพไว้ 12 ประการ ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการบริหารจัดการที่มีระบบโดยมุ่งที่การทำงานให้เหมาะสมและง่ายขึ้น ซึ่งจะลดความสิ้นเปลืองในด้านต่าง ๆ คือ

1. กำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน (Clearly Defined Ideal) ผู้บริหารต้องทราบถึงสิ่งที่ต้องการ เพื่อลดความคลุมเครือและความไม่แน่นอน
2. ใช้หลักเหตุผลทั่วไป (Common Sense) ผู้บริหารต้องพัฒนาความสามารถสร้างความแตกต่างโดยการค้นหาความรู้ และคำแนะนำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
3. คำแนะนำที่ดี (Competent Counsel) ผู้บริหารต้องการคำแนะนำจากบุคคลอื่น
4. วินัย (Discipline) ผู้บริหารควรกำหนดองค์กรเพื่อให้พนักงานเชื่อถือตามกฎระเบียบ
5. ความยุติธรรม (Fair Deal) ผู้บริหารควรให้ความยุติธรรมและความเหมาะสม (Permanent Records) ผู้บริหารควรมีข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการตัดสินใจ
7. ความฉับไวของการจัดส่ง (Dispatching) ผู้บริหารควรใช้การวางแผนตามหลักวิทยาศาสตร์สำหรับแต่ละหน้าที่เพื่อให้องค์กรทำหน้าที่ได้อย่างราบรื่นและบรรลุจุดมุ่งหมาย
8. มาตรฐานและตารางเวลา (Standards and Schedules) ผู้บริหารต้องพัฒนาวิธีการทำงานและกำหนดเวลาทำงานสำหรับแต่ละหน้าที่
9. สภาพมาตรฐาน (Standardized conditions) ผู้บริหารควรรักษาสภาพแวดล้อมให้ดี
10. การปฏิบัติการที่มีมาตรฐาน (Standardized Operations) ผู้บริหารควรรักษารูปแบบมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติที่ดี
11. คำสั่งการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐาน (Written Standard-practice Instructions) ผู้บริหารต้องระบุการทำงานที่มีระบบถูกต้องและเป็นลายลักษณ์อักษร
12. การให้รางวัลที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency Reward) ผู้บริหารควรให้รางวัลพนักงาน

Certo (2000, p. 9) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การใช้ทรัพยากรขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ประสิทธิภาพจึงมุ่งทำให้เกิดการทำสิ่งที่ถูกต้อง (Doing the Right Things) ส่วนประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดความสิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ เป็นการใช้จ่ายโดยมีเป้าหมาย (Goal) คือ ประสิทธิภาพ หรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด อาจเรียกว่าทำสิ่งต่าง ๆ ให้ถูกต้อง (Doing Things Right)

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการสถานศึกษา ควรประกอบด้วยปัจจัย 1) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างกับชุมชนกับสถานศึกษา 2) คุณลักษณะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) คุณลักษณะของผู้บริหาร โรงเรียน 4) คุณลักษณะของครู และ 5) ผลงานของสถานศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้

2.6 แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพ

2.6.1 ความหมายของยุทธศาสตร์

เสรี พงศ์พิศ (2548, น. 120) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ (Strategy) เป็นแผนการดำเนินงานที่วางขึ้นมาอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีองค์ประกอบต่าง ๆ สัมพันธ์สอดคล้องกัน เป็นแผนที่มีวิสัยทัศน์หรือภาพฝันที่วาดไว้ เป็นการร่วมใจ มีเป้าประสงค์อันแสดงถึงเจตจำนงร่วมของทุกฝ่ายผนึกพลังใจของทุกฝ่ายเพื่อกระทำพันธกิจอันถือเป็นหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้เกิดผลกระทบและได้ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ แผนยุทธศาสตร์ที่ดีมาจากการวิเคราะห์อดีต รู้ปัจจุบัน เพื่อไล่ให้ทันอนาคตวิเคราะห์สถานการณ์ที่ผ่านมา วิเคราะห์ทรัพยากร ทุนต่าง ๆ อันเป็นศักยภาพหรือความสามารถที่ยังไม่ได้พัฒนาเต็มที่ หรือที่ยังซ่อนเร้นอยู่ แผนยุทธศาสตร์ที่ดีจึงเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการวางแผนที่ดี บริหารจัดการแผนอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเป็นประสิทธิผลที่ปรากฏจริง เป็นแผนที่มีเป้าประสงค์ดีก่อให้เกิดการร่วมใจ มีหลักการที่ก่อให้เกิดการร่วมคิด มีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการร่วมทำ และมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ จัดการที่ดี ที่ก่อให้เกิดการร่วมแรง ในภาษาไทยก็พูดกันเป็นวลีว่า “ร่วมแรงร่วมใจ ร่วมคิด ร่วมทำ”

สุมิตร สุวรรณ (2554, น. 78) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ (Strategic) ว่าเป็นเทคนิคที่ใช้อยู่ในกิจการทหารมีหลักฐานอยู่ในตำราพิชัยสงคราม “ซุนวู” ของจีน ได้รวบรวมหลักการวางแผนยุทธศาสตร์ทางการทหารไว้ ปัจจุบันนักธุรกิจภาคเอกชน ได้ประยุกต์แนวคิดและวิธีการของแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในการแข่งขันทางธุรกิจ โดยคำนึงถึงการแข่งขันให้อยู่รอด การมุ่งหวังผลกำไร

เป็นหลัก ต่อมาภาครัฐได้นำแนวทางของภาคเอกชนมาใช้ประยุกต์ต่อเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐสามารถปรับกลับไปได้ทันยุคสมัยโดยคำนึงถึงการสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

Bryson (1995, p. 32) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ รูปแบบของวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ กิจกรรม การตัดสินใจ หรือการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นปัจจัยกำหนดว่า องค์กรคืออะไรทำอะไร และทำไปทำไม ยุทธศาสตร์แตกต่างกันตามระดับของหน่วยงาน และช่วงเวลา

Johnson and Scholes (1999, p. 10) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ เป็นทิศทางและขอบเขตขององค์กรในระยะยาว เพื่อให้บรรลุประโยชน์แก่องค์กร โดยผ่านการจัดสรรทรัพยากรภายใต้ภาวะแวดล้อมแห่งการเปลี่ยนแปลง เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดและความคาดหวังของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

Jonas (2000, p. 65) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ (Strategy) ไม่ใช่พันธกิจ (Mission) แต่คือแผน (Plan) ที่จะนำองค์กรให้บรรลุพันธกิจที่กำหนด หากองค์กรต้องการชัยชนะองค์กรต้องเตรียมพร้อมสำหรับอนาคต และกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะนำองค์กรไปสู่อนาคตที่เตรียมพร้อมไว้

Hill and Jones (2009, p. 2) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ ชุดของการปฏิบัติการซึ่งผู้บริหารเลือกนำมาใช้เพื่อเพิ่มสมรรถนะขององค์กรของตนเมื่อเทียบกับคู่แข่ง หากผลของการใช้ยุทธศาสตร์ทำให้องค์กรมีสมรรถนะที่เหนือกว่า สิ่งนี้หมายถึงการมีความสามารถในการแข่งขัน

สรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์คือ ทิศทาง นโยบาย และกระบวนการที่องค์กรตัดสินใจเลือกเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยมีอนาคตเป็นตัวกำหนด

2.6.2 องค์ประกอบของยุทธศาสตร์

สุมิตร สุวรรณ (2554, น. 65) กล่าวว่า องค์ประกอบของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยพื้นฐาน 5 ประการ คือ 1) การกำหนดทิศทาง (Direction Setting) 2) การประเมินองค์กรและสภาพแวดล้อม (Environment Scanning) 3) การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) 4) การดำเนินยุทธศาสตร์ (Strategy Implementation) และ 5) การประเมินผลและการควบคุม (Evaluation and Control)

1. การกำหนดทิศทาง การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และการกำหนดภารกิจ (Mission) จะช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดทิศทางในระยะยาว ภารกิจ (Mission) ในกระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ชั้นแรก จะต้องระบุภารกิจและเป้าหมายหลักที่สำคัญขององค์กร ซึ่งภารกิจ หมายถึง ประกาศหรือข้อความขององค์กรที่พยายามกำหนดว่าจะทำอะไรในปัจจุบัน และกำลังจะทำอะไรในอนาคต องค์กรจะเป็นแบบใด และจะก้าวไปสู่องค์กรแบบใด ทั้งนี้ เพื่อบรรลุ

สู่ความเป็นเลิศเหนือคู่แข่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วข้อความเรื่องภารกิจขององค์กรจะประกอบไปด้วย ข้อความที่บ่งบอกถึงคุณค่าทางปรัชญาสำคัญที่ผู้บริหารตัดสินใจกระทำ ซึ่งแสดงถึงพันธะของบริษัทที่มีต่อเป้าหมายและสอดคล้องกับคุณค่าของผู้บริหาร นอกจากนี้ ภารกิจยังจะสร้างสภาพแวดล้อมในการกำหนดกลยุทธ์และเป้าหมาย คือการบอกถึงสิ่งที่องค์การปรารถนาให้เกิดขึ้นในอนาคต และพยายามบรรลุโดยมีการกำหนดให้ชัดเจน กระชับ ตรงจุด และสามารถวัดได้ การกำหนดเป้าหมายจะมีการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นกว่าการกำหนดภารกิจว่าจะต้องทำอะไร

2. การประเมินองค์การและสภาพแวดล้อม จะประกอบไปด้วยการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก และการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค หรือโดยทั่วไปจะเรียกว่าการวิเคราะห์ตามตัวแบบสว็อท (SWOT Analysis) เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ ซึ่งช่วยผู้บริหารกำหนดจุดแข็ง และจุดอ่อน จากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาส และอุปสรรค จากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กร

3. การกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นการพัฒนาแผนระยะยาวบนรากฐานของโอกาสและอุปสรรค ที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน โดยองค์กรจะต้องกำหนดและเลือกยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดที่เหมาะสมกับองค์กรที่สุดผู้บริหารต้องพยายามตอบคำถามว่าทำอย่างไรองค์กรจึงจะไปถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ได้โดยใช้ความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์กรกำหนดเป็นยุทธศาสตร์

4. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ คือ กระบวนการที่ผู้บริหารแปลงยุทธศาสตร์และนโยบาย ไปสู่แผนการดำเนินงาน กำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ เช่น ด้านงบประมาณหรือวิธีการดำเนินงาน ซึ่งกระบวนการนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภายในด้านวัฒนธรรม โครงสร้างหรือระบบการบริหาร เพื่อให้สามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

5. การประเมินผลและการควบคุม เป็นหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการติดตามตรวจสอบ ประเมินผลยุทธศาสตร์ที่นำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัตินั้นมักจะเกิดข้อผิดพลาดที่ต้องการการปรับปรุง เพื่อให้แน่ใจว่ายุทธศาสตร์นั้นจะก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ตรงตามแผนที่ได้ตั้งไว้

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของยุทธศาสตร์สามารถจำแนกเป็น 2 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบภายนอก และภายใน แต่ละองค์ประกอบจะแบ่งออกเป็นขั้นตอน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับบริบทขององค์กรขึ้นอยู่กับแผนยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นแผนแม่บทขององค์กรที่มีโครงสร้างสำคัญคือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์

2.6.3 กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์

ดำรง วัฒนา (2545, น. 68) ได้กล่าวถึง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐไว้ ดังนี้

1. การจัดทำกลยุทธ์ (Strategy Formulation) การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) ได้แก่

1.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อหาโอกาสและภัยคุกคามโดยพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี การต่างประเทศ ตลาด ลูกค้า คู่แข่ง ผู้สนับสนุนวัตถุดิบ และตลาดแรงงาน ฯลฯ

1.2 การวิเคราะห์สถานการณ์ภายในจุดแข็งและจุดอ่อน เช่น ความสามารถด้านการตลาด การผลิต การเงิน สาธารณสุข กฎระเบียบ การจัดการ และ ทรัพยากรบุคคล ฯลฯ

1.3 การกำหนดบทบาทวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การ เพื่อกำหนดให้แน่ชัดว่า

1.3.1 องค์การของเรามีลักษณะเช่นใด

1.3.2 มีหน้าที่บริการอะไร แก่ใครบ้าง

1.3.3 โดยมีปรัชญาในการดำเนินการเช่นใด

1.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ

1.5 การวิเคราะห์และเลือกกำหนดกลยุทธ์และแนวทางพัฒนาองค์การ

2. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)

2.1 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน

2.2 การวางแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

2.3 การปรับปรุง พัฒนาองค์การ เช่น ในด้าน โครงสร้างระบบงานทรัพยากรบุคคล วัฒนธรรมองค์การและปัจจัยการบริการต่าง ๆ ในองค์การ

3. การควบคุมและประเมินผลเชิงกลยุทธ์ (Strategic Control and Evaluation)

3.1 การติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน

3.2 การติดตามสถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ

Fred (1993) กล่าวว่า กระบวนการยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและขั้นตอนต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์การพัฒนานี้จะเกี่ยวพันระหว่างกัน โดยทั่วไปประกอบด้วยขั้นตอนพื้นฐาน 4 ขั้น คือ 1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม 2) การกำหนดยุทธศาสตร์ 3) การดำเนินยุทธศาสตร์ และ 4) การควบคุมยุทธศาสตร์

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อพิจารณาถึงโอกาสและอุปสรรคขององค์กรและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน โดยพิจารณาจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคต

1.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อพิจารณาถึงโอกาสและอุปสรรคขององค์กรที่อยู่ภายนอกองค์กร และไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมระยะสั้นของผู้บริหารระดับสูง โดยทั่วไปสภาพแวดล้อมภายนอกมีอยู่สองส่วนคือ

1.1.1 สภาพแวดล้อมการดำเนินงาน (Task Environment) ประกอบด้วยปัจจัยที่กระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย รัฐบาลผู้จำหน่าย วัตถุดิบ ชุมชน คู่แข่งขัน ฯลฯ

1.1.2 สภาพแวดล้อมโดยทั่วไป (General Environment) ประกอบด้วยปัจจัยที่ไม่กระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานระยะสั้นขององค์กรแต่ปัจจัยเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระยะยาวขององค์กร ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี สถานการณ์ทางการเมืองและกฎหมาย ฯลฯ

1.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน เพื่อพิจารณาจุดแข็งจุดอ่อนขององค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคต ได้แก่ โครงสร้าง วัฒนธรรม ทรัพยากรขององค์กร ฯลฯ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอก องค์กรเรียกว่าการวิเคราะห์ สว็อท (SWOT Analysis)

1.2.1 S (Strengths) หรือจุดแข็ง หมายถึง การดำเนินงานภายในที่องค์กรสามารถกระทำได้ดี องค์กรจะต้องวิเคราะห์การดำเนินงานภายใน เช่น การบริหาร การเงินการตลาด การผลิตสินค้าและการวิจัยและพัฒนา เพื่อพิจารณาจุดแข็งของการดำเนินงานภายในเหล่านี้เป็นระยะ

1.2.2 W (Weaknesses) หรือจุดอ่อน หมายถึง การดำเนินงานภายในที่องค์กรไม่สามารถกระทำได้ดีซึ่งจะทำให้กลายเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จขององค์กรได้ ดังนั้น องค์กรจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถลบล้างหรือปรับปรุงจุดอ่อนของการดำเนินภายในเหล่านี้ให้ดีขึ้น

1.2.3 O (Opportunities) หรือโอกาส หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กร องค์กรจะต้องคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีและการแข่งขันอยู่เป็นระยะเพื่อหาโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

1.2.4 T (Threats) หรืออุปสรรค หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่คุกคามต่อการดำเนินงานขององค์กรโดยสภาพแวดล้อมภายนอกเหล่านี้ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองเทคโนโลยีและการแข่งขัน

2. การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) คือ การพัฒนาแผนระยะยาวบนรากฐานของโอกาสอุปสรรคภายในสภาพแวดล้อมภายในองค์กรขึ้นมากำหนดกลยุทธ์จะต้องรวมทั้งการระบุภารกิจ การกำหนดเป้าหมายการพัฒนากลยุทธ์และการกำหนดนโยบายขององค์กร

องค์กรจะต้องกำหนดกลยุทธ์ทางเลือกที่เป็นไปได้มากที่สุด องค์กรจะต้องพิจารณาว่ายุทธศาสตร์ทางเลือกไหนที่สอดคล้องกับทรัพยากรและความสามารถและสร้างรายได้เปรียบทางการแข่งขันได้ดีที่สุด กลยุทธ์ทางเลือกแต่ละอย่างจะมีข้อดีและข้อเสียขององค์กรต้องวิเคราะห์และเปรียบเทียบยุทธศาสตร์ทางเลือกขององค์กรบนรากฐานของเกณฑ์บางอย่าง ในที่สุดองค์กรจะสามารถเลือกยุทธศาสตร์ทางเลือกที่ดีที่สุดขององค์กร การกำหนดยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนที่สำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาเท่าที่ผ่านมาเครื่องมือการวิเคราะห์เข้าด้วยกันเป็นขอบข่ายของการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ที่มี 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนของข้อมูล (The Input Stage) ขั้นตอนการจับคู่ (The Matching Stage) และขั้นตอนของการตัดสินใจ (The Decision Stage)

3. การดำเนินยุทธศาสตร์ (Strategy Implementation) เกิดจากความคิดที่รอบคอบสามารถที่จะนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ในปี 1977 บริษัท Mckinsey เป็นบริษัทที่ปรึกษาได้พัฒนาแบบจำลองขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ เรียกว่า แบบจำลอง 7-S เป็นแบบจำลองที่แสดงให้เห็นการเชื่อมโยงระหว่างกันขององค์กร โดยที่การดำเนินยุทธศาสตร์จะต้องมีความสอดคล้องระหว่างกันเป็นอย่างดีของ 7-S (Dess and Miller, 1993)

4. การควบคุมยุทธศาสตร์ (Strategy Evaluation) คือ การตรวจสอบกิจกรรมและผลการดำเนินงานขององค์กร โดยทำการเปรียบเทียบระหว่างผลการดำเนินงานจริงและผลการดำเนินงานที่ต้องการผู้บริหารจะต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้เพื่อการแก้ไขปัญหาขององค์กร การควบคุมยุทธศาสตร์จะมีประสิทธิภาพได้ผู้บริหารจะต้องได้รับการป้อนข้อมูลกลับที่ชัดเจนและทันที่ตามภาพประกอบที่

วัฒนา พัฒนพงษ์ (2546, น. 30-32) กล่าวว่า ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีขั้นตอนวิธีการดำเนินงานพอสรุปได้ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นขั้นตอนของการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ยาวไกลที่สุดขององค์กร โดยทั่วไปนิยมใช้เป็นจุดมุ่งหมายหลักขององค์กรไม่ควรเปลี่ยนบ่อยนัก ความจริงวิสัยทัศน์เป็นจุดมุ่งหมายที่มีอยู่แล้วในแผนแม่บทขององค์กรมาใช้หรือนำมาปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์ คือ การหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “ความต้องการจะเป็นอะไร” (What do we want to be)

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดพันธกิจ เป็นขั้นตอนของการกำหนดวิธีการดำเนินงานเบื้องต้นเพื่อเป็นหลักประกันว่า สิ่งที่ต้องการจะเป็นนั้นมีโอกาสที่จะบรรลุถึงได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งพันธกิจ คือ การหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “ทำไมเราจึงต้องจัดตั้งองค์กรของเราขึ้นมา” (Why do we exist) คำตอบคือเราตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อต้องการจะเป็นอย่างไรที่เราคาดหวังไว้

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดค่านิยมร่วม เป็นขั้นตอนของการกำหนดค่านิยมหลักขององค์กรที่จะสามารถทำหน้าที่เป็นเป้าหมายพฤติกรรมและความเชื่อของบุคคลขององค์กรให้เป็นในทิศทางเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำหนดค่านิยมร่วม ก็คือ การหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “อะไรคือสิ่งที่เราเชื่อ” (What do we believe in)

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดความสามารถหลัก เป็นขั้นตอนของการกำหนดความสามารถหลักขององค์กรที่จะสามารถทำหน้าที่เป็นเป้าหมายพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรขององค์กรให้มีทักษะและความสามารถพิเศษในทิศทางที่องค์กรต้องการ กล่าวอีกนัยหนึ่งการกำหนดความสามารถหลักก็คือการหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “อะไรคือความสามารถหลักที่บุคลากรของเราควรมี” (What kind of core competency should we have)

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดวัตถุประสงค์หลักเป็นขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์กร หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดระบุไว้ในหนังสือจัดตั้ง

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ เป็นขั้นตอนการกำหนดจุดมุ่งหมายระดับกลยุทธ์ในรอบ 3 ปี หรือ 5 ปี ขององค์กร ตามปกติองค์กรต้องกำหนดจุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในรอบ 3 ปี หรือ 5 ปี ขององค์กรแต่ละด้านมีอะไรบ้าง

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จแบบสมดุล ขั้นตอนนี้ คือขั้นตอนการพิจารณาว่า จากจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นั้น สามารถนำมากำหนดเป็นดัชนีวัดความสำเร็จแบบสมดุลได้ที่ด้าน ตามทฤษฎีของเคปเพลน และนอร์ตัน (Kaplan and Norton) ได้กำหนดมิติของ BSC ไว้ 4 ด้าน คือ 1) ด้านการเงิน 2) ด้านกระบวนการภายใน 3) ด้านการเรียนรู้และการเติบโต และ 4) ด้านลูกค้า

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดกลุ่มผลสัมฤทธิ์หลัก เป็นขั้นตอนของการกำหนดกลุ่มผลสัมฤทธิ์หลักขององค์กร ซึ่งจะต้องกำหนดให้ได้ว่าอะไรคือผลสัมฤทธิ์หลักที่ต้องการ

ขั้นตอนที่ 9 การแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดรายชื่อแผนงานและโครงการ ขั้นตอนนี้ คือ ขั้นตอนที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างแผนกลยุทธ์และการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการกำหนดคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “เราต้องการจะทำอะไรบ้าง” ในทางปฏิบัติกิจกรรมในขั้นตอนนี้จะมีอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขึ้นกำหนดรายชื่อแผนงาน วิธีการกำหนดรายชื่อแผนงานนิยม กำหนดโดยการระดมสมองเพื่อค้นหาปัญหาหลักขององค์กรว่าในรอบ 3 ปี หรือในรอบ 5 ปี องค์กรนี้น่าจะมีปัญหาหลักอะไรบ้าง คำตอบที่ได้คือรายชื่อแผนงาน นั้นเอง

2. ขั้นตอนกำหนดรายชื่อโครงการ โดยวิธีการกำหนดรายชื่อโครงการนิยมกำหนดโดยการค้นหาสาเหตุของปัญหาหลักภายใต้แต่ละแผนงานว่ามีสาเหตุมาจากอะไรบ้าง สาเหตุแต่ละสาเหตุก็คือ รายชื่อโครงการแต่ละโครงการนั่นเอง

สรุปได้ว่า กระบวนการกำหนดคุณุทธศาสตร์ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีเป้าหมายและแผนการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ส่วนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์เป็นไปตามแผนที่เกิดจากการวิเคราะห์สภาพ ปัญหา ความต้องการ และลำดับก่อนหลังของแต่ละโครงการ ซึ่งในงานวิจัยนี้ การกำหนดคุณุทธศาสตร์เกิดจากการศึกษาสภาพการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหา ความต้องการ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ การสร้างหลักสูตรการฝึกอบรมและเอกสารประกอบการฝึกอบรม การดำเนินการฝึกอบรม การให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาในโรงเรียน การศึกษาดูงาน โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในด้านการบริหารและการจัดการศึกษา การประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ การสัมมนาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบและรับรองรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่

2.6.3 การประเมินยุทธศาสตร์

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2544, น. 494- 497) จุดมุ่งหมายของการประเมินผล ดังนี้

1. เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผล โดยเฉพาะการประเมินผลที่เน้นการทดสอบเชิงทฤษฎี (Theory Orientation) โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมและระดับความสำเร็จของนโยบาย

2. เพื่อทดสอบสมมติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทดสอบหลักการปฏิบัติที่เป็น บรรทัดฐาน จุดมุ่งหมายในประเด็นนี้มุ่งการทดสอบเชิงทฤษฎี เช่นเดียวกับกรณีแรก เพื่อนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินผลต่อไป เช่น การประเมินผลเพื่อทดสอบสมมติฐานว่านโยบาย สวัสดิการสังคมจะส่งผลให้ผู้รับสวัสดิการไม่สนใจที่จะหางานทำเพื่อพึ่งตนเอง เป็นต้น

3. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการบริหารการประเมินผลจะทำให้ทราบว่า องค์กรที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีสมรรถภาพในการจัดการและการบริหารมากน้อย เพียงใด โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรทั้งบุคลากรและงบประมาณ ตลอดจนอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าปัญหาและอุปสรรคในการจัดการและการบริหารอะไรบ้าง ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในขั้นตอนใด เป็นปัญหาจากภายในองค์กร หรือจากภายนอกองค์กร ทราบ ข้อมูล ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการแสวงหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขการจัดการและการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. เพื่อการปรับปรุงแผนงาน การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าแผนงานต่าง ๆ ที่กำหนด ขึ้นมีความเหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด หากพบว่า แผนงานมี ข้อบกพร่อง การประเมินผลจะช่วยชี้แนะจุดสำคัญที่จำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่าง ชัดเจนทั้ง วัตถุประสงค์ของแผนงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทรัพยากรทรัพยากรที่ต้องใช้และ ช่วงเวลาที่ จะต้องกระทำให้สำเร็จ ซึ่งจะทำให้แผนงานมีความเหมาะสมต่อการนำไป ปฏิบัติให้บรรลุ วัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. เพื่อประเมินความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงการ การประเมินผลทำให้ทราบว่าต้องทำการเปลี่ยนแปลงโครงการอย่างไรบ้างให้เหมาะสม ระดับ การเปลี่ยนแปลง มากน้อยแค่ไหน การเปลี่ยนแปลงจะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง อาทิเช่น การเปลี่ยนแปลง วัตถุประสงค์บางส่วน การเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติ หรือการเปลี่ยนแปลง หน่วยงานที่รับผิดชอบการ นำโครงการไปปฏิบัติ เป็นต้น

6. เพื่อระบุแนวทางจะปรับปรุงมาตรการที่จะนำไปใช้ให้เหมาะสมการประเมินผล จะทำให้ทราบว่ามาตรการหรือกิจกรรมที่ใช้อยู่มีข้อบกพร่องอะไรบ้าง ข้อบกพร่องดังกล่าวเกิดจาก สาเหตุอะไร เพื่อนำมาประมวลผลเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการใหม่ได้เหมาะสม ต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น

7. เพื่อความกระจ่างชัดเจนของแผนงาน การประเมินผลตั้งแต่จุดเริ่มต้นของ แผนงานจน กระทั่งจุดสุดท้ายของแผนงานจะทำให้ทราบว่าขั้นตอนใดบ้างที่มีปัญหาอุปสรรค และ ปัญหา อุปสรรคเหล่านั้นเกิดจากสาเหตุอะไร เมื่อทราบข้อมูลทั้งหมด การประเมินผลจะเป็น เครื่องมือสำคัญในการปรับปรุงขั้นตอนการทำงานของแผนงานให้มีความกระจ่างชัด เพื่อขจัด ปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนให้หมดไป

8. เพื่อการพัฒนาแผนงาน การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าแผนงานที่นำไป ปฏิบัติมีจุดแข็ง (Weaknesses) อะไรบ้าง และจุดอ่อนที่พบเกิดจากสาเหตุอะไรและจะแก้ไขได้ อย่างไร เมื่อได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลครบถ้วนแล้ว ผลการวิเคราะห์จะนำไปสู่การพัฒนาแผนงาน ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

9. เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน การประเมินผล โครงการนั้น จะต้องเข้าใจว่ามีผู้สนับสนุนทางการเงิน 2 ส่วน คือ ส่วนแรก คือ ผู้สนับสนุนการเงิน แก่

โครงการ เพื่อให้การนำโครงการ ไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ และส่วนที่สอง คือ ผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน เพื่อทำการประเมินผลโครงการ

10. เพื่อทดสอบแนวความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหาของชุมชน การประเมินผล จะชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง และปัญหาอุปสรรคเหล่านั้นจะแก้ไขได้อย่างไร ดังนั้น การประเมินผลจึงมีบทบาทสำคัญที่จะบอกว่าแนวคิดริเริ่มใหม่นี้ได้ผลเพียงใดและหรือจะต้องปรับปรุงในส่วนใดบ้าง

11. เพื่อการตัดสินใจที่จะขยายโครงการ หรือยุติโครงการ หรือให้มีการสนับสนุนโครงการหนึ่งและยกเลิกอีกโครงการหนึ่ง การประเมินผลจะทำให้เกิดความกระจ่างชัดว่าโครงการใดที่นำไปปฏิบัติแล้วได้ผลดี สมควรที่จะขยายโครงการให้ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น หรือโครงการใดมีปัญหาอุปสรรคมากและไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของสังคม ควรจะยุติโครงการเสียเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยลง หรือในกรณีที่มีโครงการที่มีลักษณะแข่งขัน การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าโครงการใดมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสาธารณชน สมควรที่จะสนับสนุนให้ดำเนินการต่อไป ส่วนโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จ หรือให้ผลตอบแทนน้อยกว่ามากก็ควรจะยกเลิกทิ้งเสีย

12. เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความมีเหตุผล การประเมินผลเป็นการใช้ระเบียบวิธีวิจัยและ เก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นระบบ ดังนั้น ผลการวิเคราะห์จึงยึดหลักความมีเหตุผลเป็นสำคัญลักษณะ ดังกล่าวจะทำให้เกิดความรู้ที่เชื่อมั่นต่อสาธารณชนว่าโครงการมีความเหมาะสมที่จะดำเนินการต่อไป เพราะผลการประเมินสนับสนุนว่าโครงการที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างครอบคลุม

13 ผู้ประเมินผลบางคนพอใจที่จะใช้ประโยชน์จากโครงการที่กำหนดกรอบแนวความคิดใน รูปแบบของชุดของขั้นตอนการพัฒนา ซึ่งแต่ละขั้นตอนต้องการคำตอบต่อคำถามในการประเมินที่ แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการประเมินผลจะมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญหลายประการดังได้กล่าว แล้ว แต่การประเมินผลนโยบายก็มีปัญหาอุปสรรคเช่นกัน กล่าวคือ รูปแบบที่ดีที่สุดของการประเมินผลนโยบายสำหรับผู้ตัดสินใจนโยบายและผู้บริหาร รวมทั้งผู้วิจัยนโยบายที่ต้องการ ข้อเท็จจริงสำหรับการวิเคราะห์ คือ การประเมินผลอย่างเป็นระบบ (Systematic Evaluation) ซึ่งมุ่งที่จะอธิบายความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของนโยบาย โดยการวัดที่มีความแม่นยำ น่าเชื่อถือ แต่ในทางปฏิบัติที่ทราบกันดีว่า ในหลายกรณีเป็นการยากมากที่จะทำการวัดเชิงปริมาณ โดยเฉพาะนโยบายทางสังคม ดังนั้นสิ่งที่ทำได้ก็คือ การวัดความน่าเชื่อถือโดยการประเมินผลกระทบของนโยบายอย่างระมัดระวังและให้เป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) มากที่สุด (Anderson, 1994, pp.151 -

182) แต่ปัญหาจากการประเมินผลนโยบายอาจเกิดจากความไม่แน่นอนของเป้าประสงค์ของนโยบาย ความยากลำบากในการอธิบายความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลความสับสนของผลกระทบ ตลอดจนข้อจำกัดเรื่องเวลาและการไม่มีอิทธิพลของการประเมิน เป็นต้น

ศิริชัย กาญจนวาสี (2550, น. 10) การประเมินผล (Evaluation) เป็นกระบวนการในการนำไปสู่การปรับปรุง ไม่ใช่เป็นการจับผิดทำให้การประเมินทรงคุณค่าอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารโครงการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดจำเป็นต้องอาศัยการประเมินโครงการ (Program Evaluation) อย่างเป็นระบบ ผลจากการประเมินจะทำให้ผู้บริหารโครงการได้ทราบถึงจุดเด่น (Strength) จุดด้อย (Weakness) ของโครงการ รวมทั้งผลกระทบ (Impact) ที่อาจจะเกิดขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขโครงการได้ทันทั่วทั้งที่ ตลอดจนทราบว่าโครงการสามารถบรรลุเป้าหมายหรือไม่เพียงใด คุ่มค่า หรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจ (Decision making) เกี่ยวกับการปรับปรุง แก้ไข ปรับให้เข้ากับโครงการอื่น ล้มเลิก โครงการหรือการจัดดำเนินโครงการในแง่มุมต่าง ๆ อย่างทันทั่วทั้งที่ เหมาะสม และถูกต้อง วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการประเมินโครงการ ก็เพื่อหาแนวทางเพื่อการตัดสินใจหรือเพื่อให้ ผู้บริหารระดับสูงตัดสินใจ ในการประเมินค่าสิ่งใดก็ตามเรามักนิยมใช้วิธีการวัด (Measurement) สิ่งที่ได้แล้วทำการตัดสินใจคุณค่าหรือตัดสินใจ (Judgment) ของสิ่งที่ได้แสดงโดยการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ ซึ่งสามารถแสดงในรูปสมการได้ดังนี้ การประเมิน (E) = การวัดผล (M) + การตัดสินใจ (J)

สุวิมล ติรากานันท์ (2551, น. 80-83) กล่าวว่า มาตรฐานการประเมินเป็นเครื่องมือใช้ในการประเมินแผนงานและโครงการองค์กร ประกอบด้วย 4 มาตรฐานย่อย คือ

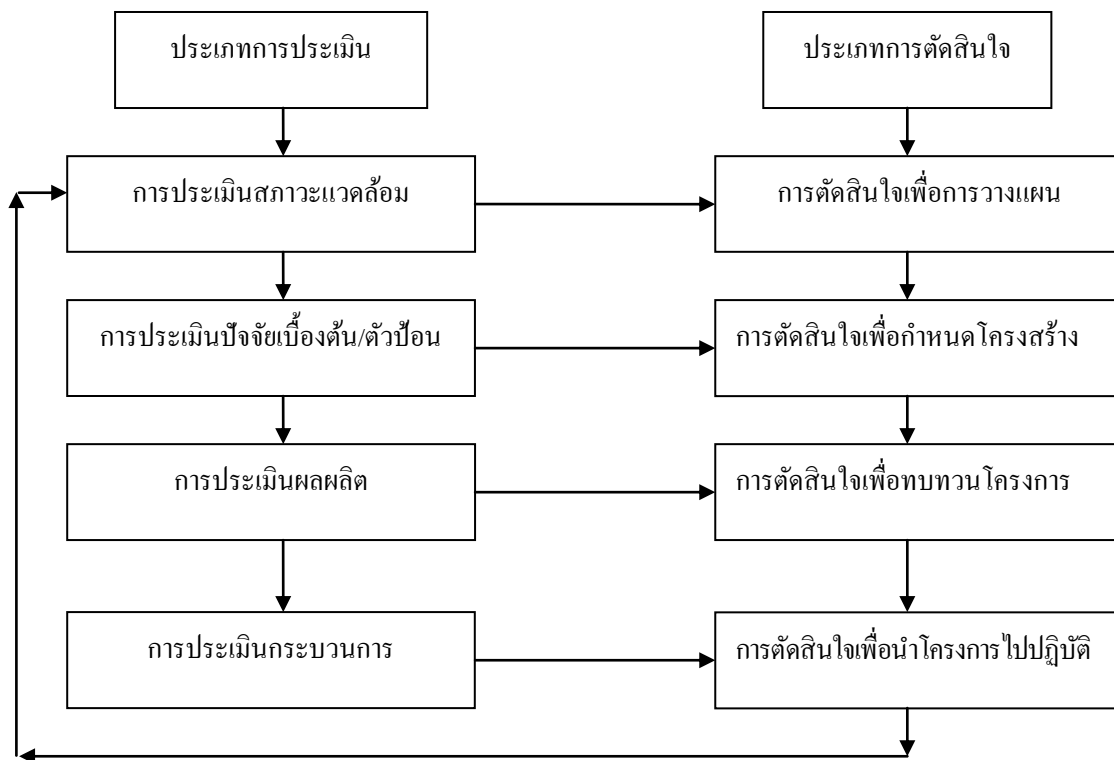
1. มาตรฐานการนำไปใช้ประโยชน์ ประกอบด้วย มาตรฐานที่กล่าวถึงเงื่อนไขการประเมินการที่นำไปใช้ประโยชน์ เป็นแนวทางที่บอกถึงประเด็นที่เกี่ยวกับความต้องการของผู้ใช้ผลการประเมินความน่าเชื่อถือของผู้ประเมินขอบเขต และการเลือกใช้ข้อมูลความชัดเจนของการแปลผล ความชัดเจนของการเขียนรายงาน การเผยแพร่ การรายงานผล การประเมินผลตามระยะเวลาที่กำหนด และผลกระทบจากการประเมิน

2. มาตรฐานความเป็นไปได้ ประกอบด้วย มาตรฐานเกี่ยวกับ ความเป็นไปได้ ในการที่จะดำเนินโครงการประเมินเป็นการพิจารณานับตั้งแต่เทคนิค วิธีการที่ใช้ไปจนถึงค่าใช้จ่ายในการประเมินประกอบด้วย ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการเทคนิค ที่ใช้ในการปฏิบัติบรรยากาศการเมืองในองค์กรประสิทธิภาพด้านค่าใช้จ่าย

3. มาตรฐานความเหมาะสม ประกอบด้วย มาตรฐานเกี่ยวกับด้านความเหมาะสม เนื่องจากผลการประเมินมีผลต่อโครงการและแผนงานที่จะนำลงไปสู่ภาคปฏิบัติให้มีความเหมาะสมกับสภาพความต้องการของบุคคลในองค์กร

4. มาตรฐานความถูกต้อง ประกอบด้วย มาตรฐานเกี่ยวกับความถูกต้อง เป็นการกล่าวถึงวิธีการประเมินในแต่ละขั้นตอนที่จะทำให้มั่นใจว่า การประเมินมีความแม่นยำถูกต้อง ประกอบด้วย การอธิบายถึงสิ่งที่ถูกประเมินการวิเคราะห์บริบท การอธิบายวัตถุประสงค์ และวิธีดำเนินการอธิบายแหล่งข้อมูลคือความตรงของการวัดความเที่ยงของการวัดการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ การสรุปผลอย่างมีหลักการความชัดเจนในการรายงานผล

สรุปได้ว่า การประเมินยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาว่าแผน/โครงการได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งในการปฏิบัติตามแผน/โครงการ และภายหลังปฏิบัติงานเสร็จแล้วงานขั้นแรกของการประเมินผล ก็คือ ศึกษาว่าวัตถุประสงค์ของแผน/โครงการนั้น คือ อะไร แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวัดผล อีกทั้งการประเมินผลเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับทุกโครงการเนื่องจากจะได้ทราบถึงความสำเร็จ ความล้มเหลวหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะได้นำข้อค้นพบที่ได้ไปพัฒนาปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้นต่อไป ส่วนประเภทของการประเมินจะมีหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งการประเมินแบบซิปป์ก็เป็นวิธีการ ประเมินโครงการอีกวิธีหนึ่งซึ่งมุ่งเน้นการประเมินใน 4 ด้าน ได้แก่ บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจและประเภทของการประเมินแบบ CIPP Model.

2.7 บริบทของโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

2.7.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเรียกชื่อย่อว่า “อบจ.” คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดจนการช่วยเหลือพัฒนางานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554)

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีวิวัฒนาการความเป็นมา และมีการแก้ไขปรับปรุงตลอดมาตามลำดับ โดยเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค โดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานและในปีเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 เพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดยังมีได้เป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ต่อมาใน พ.ศ. 2498 มีความพยายามที่จะมีการจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยมีแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498 ในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม และต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ว่าด้วย

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และแยกจากจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2540 สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนั้น คือ การดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้น เนื่องจากมีผลกระทบของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 ที่ยกฐานะสภาพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำให้พื้นที่การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดความทับซ้อนกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจัดเก็บภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเป็นให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ปัจจุบันนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่จังหวัด โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตจังหวัด อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามจำนวนประชากรในเขตจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด, 2550, น. 29) ดังนี้

1.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน

1.2 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน

1.3 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน

1.4 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน

1.5 จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

2. ฝ่ายบริหาร หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และแต่งตั้งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 5 คน อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย

2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายก เลขานุการ และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.4 วางระเบียบปฏิบัติเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

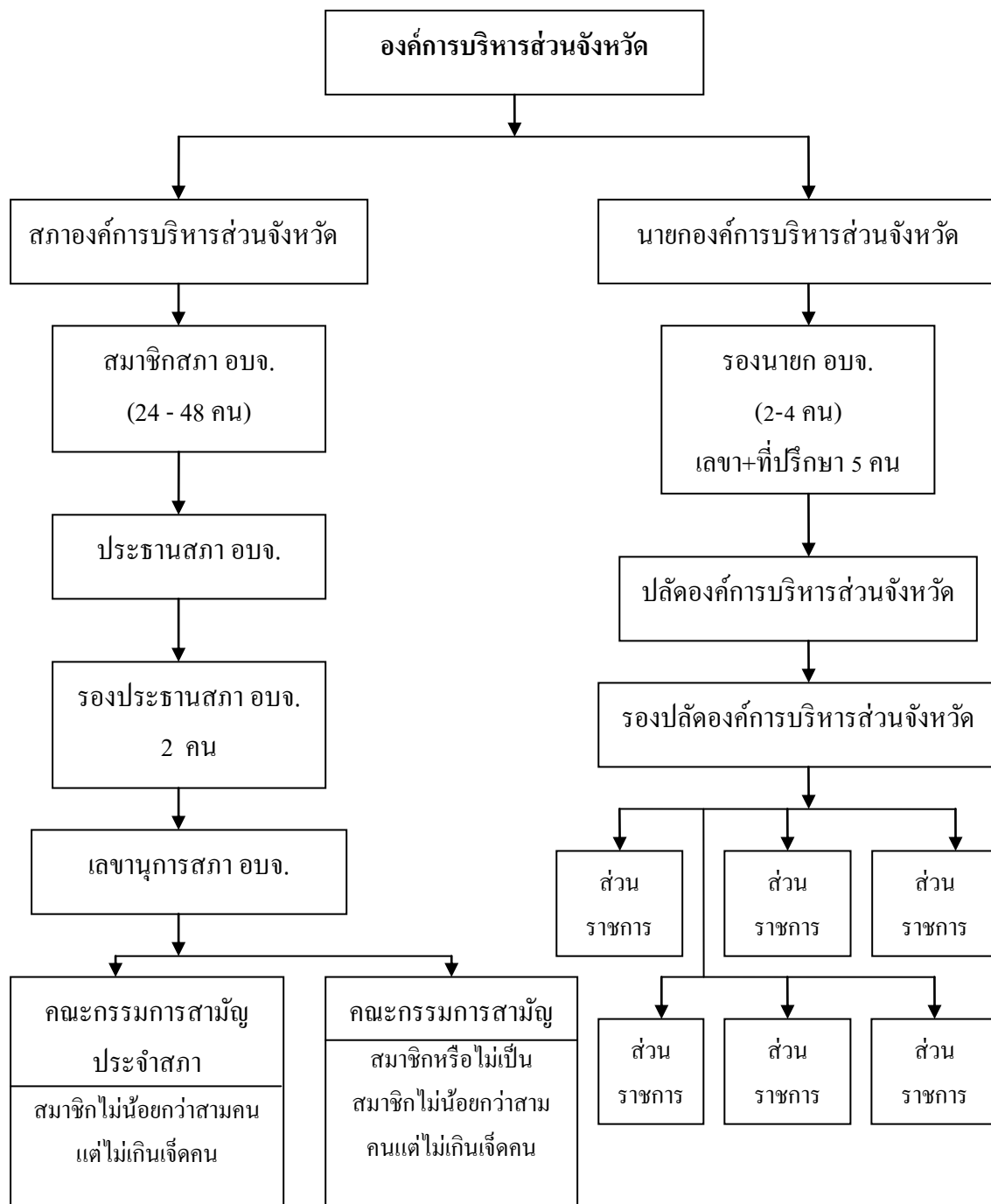
2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แก่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วน รับผิดชอบงานบริหารทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบการจัดการประชุมและประสานงานกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กองแผนและงบประมาณ รับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกองช่าง รับผิดชอบทางด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค กองคลัง รับผิดชอบด้านการเงิน การคลังและการเบิกจ่ายเงิน และส่วนราชการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากภาษีชนิดต่าง ๆ ที่องค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บเอง และบางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้ และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่าย ซึ่งในระดับประเทศการบริหารงบประมาณแผ่นดินจะกระทำโดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน รัฐบาลจึงจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้ การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ใช้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนฝ่ายบริหาร คือ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้

นอกจากนี้ในมาตรา 46 ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยพัฒนาท้องถิ่น คือ บทบาทในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น สนับสนุนในการดำเนินการกิจกรรมขนาดใหญ่ประสานและดำเนินโครงการพัฒนา เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลางมุ่งที่จะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่และโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทางจังหวัด การควบคุมกำกับ ดูแล จึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น. 124 - 136)



ภาพที่ 2.5 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด. ปรับปรุงจาก แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด 5 ปี (พ.ศ. 2550- 2554). (น. 30) โดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด, 2554, ร้อยเอ็ด: กองแผนและงบประมาณ.

ในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ทางการศึกษา พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 มาตรา 45 (8) ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ การจัดการศึกษาเป็นกิจการหนึ่งที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเห็นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (6) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา

2.6.2 การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดการศึกษาของประเทศไทยในอดีตตั้งแต่สุโขทัย อยู่ในความรับผิดชอบของ วัด วัง บ้าน โดยมีลักษณะเป็นกลุ่ม ๆ ไม่มีระบบ ไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบ การจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบแบบแผนในประเทศเริ่มมีขึ้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ในปี พ.ศ. 2423 ขณะนั้นมีการจัดการศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และได้มีการสถาปนากรมศึกษาธิการขึ้น ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมธรรมการ กระทรวงธรรมการ และเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวง ศึกษาธิการ ตามลำดับ (พงศ์ชิต ชิตพงศ์. ม.ท.ป.)

สำหรับพัฒนาการในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 มีการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้น อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการจัดการศึกษาตามมณฑลต่าง ๆ เป็นการจัดการเรียนการสอนแก่ประชาชนเพื่อให้อ่านออกเขียนได้ ส่วนการศึกษาที่สูงกว่าขึ้นไป เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ

การดูแลการจัดการศึกษาถูกโอนกลับไปกลับระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย เป็นระยะ ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแบ่งเป็น 4 ช่วง ดังนี้

1. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2451 - 2475

ในระหว่าง พ.ศ. 2451-2475 เป็นช่วงที่ประเทศเน้นการขยายการศึกษาไปสู่ชนบท แต่ไม่สามารถดำเนินการได้มากนัก กระทรวงธรรมการจึงได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามาให้การช่วยเหลือสนับสนุนการจัดการศึกษาด้วย ซึ่งกระทรวงธรรมการ และกระทรวงมหาดไทย ได้ทำความตกลงเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2454 ความว่า จะจัดให้มีโรงเรียนสำหรับการศึกษารุ่นต้น (ขณะนั้นคือประถมศึกษา) ในทุกตำบลทุกละแวกหมู่บ้านให้พอแก่จำนวนเด็กชาย

หญิงที่อยู่ในวัยเรียนทั่วราชอาณาจักร ส่วนการศึกษาขั้นสูง (ขณะนั้นคือมัธยมศึกษา) จะจัดให้มีโรงเรียนขึ้นในเขตที่ตั้งมณฑล จังหวัด และอำเภอ อันเป็นเขตที่มีประชากรอยู่นานแน่น

ช่วงนี้กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการจัดตั้งและการบริหาร โรงเรียนรวมทั้งให้การสนับสนุนคณะกรรมการตำบล และคณะกรรมการศึกษา การเกณฑ์เด็กในวัยเรียนในพื้นที่ที่ความรับผิดชอบมาเข้ารับการศึกษาในโรงเรียน โดยมีกระทรวงธรรมการ รับผิดชอบในด้านนโยบายการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตร การกำหนดแบบเรียน การจัดสรรงบประมาณ การตรวจตราการเรียนการสอน และการควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

2. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2500

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ระบอบระชาธิปไตยได้ทำการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทำให้เหลือเพียงกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานเดียว ที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษา โรงเรียนประชาบาลจึงถูกโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ศึกษาธิการ ส่วนกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการช่วยเหลือสนับสนุน ต่อมารัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจการปกครอง จึงได้ออกพระราชบัญญัติเทศบาล กำหนดให้เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และให้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาสำหรับประชาชนท้องถิ่น และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2478

พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2478 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาล และทรัพย์สินให้แก่เทศบาลทั้งหมด หากท้องถิ่นใดมีโรงเรียนไม่เพียงพอก็ให้จัดตั้งขึ้นเพิ่มเติม โดยใช้รายได้ของเทศบาล และกำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นให้ครบทุกตำบล เพื่อให้เพียงพอแก่ความต้องการของตำบลนั้น ๆ (การศึกษาประชาบาล, 2518, อ้างถึงใน พงศ์ชิต ชิตพงศ์, ม.ท.ป.)

หลังจากที่โรงเรียนประชาบาลได้โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลแล้วปรากฏว่ามีปัญหาในด้านการบริหารจัดการ และด้านงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2486 รัฐบาลจึงมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการรับโอนโรงเรียนประชาบาลคืน จนกว่าเทศบาลจะมีความพร้อมในการจัดการศึกษา

3. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500-2523

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาล ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จึงได้มีการโอน โรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรมการปกครอง, 2518)

โรงเรียนที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการบริหารทั่วไป และการจัดสรรงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบในด้านวิชาการ การกำหนดหลักสูตร แบบเรียน และการควบคุมมาตรฐานการศึกษา

ในปี พ.ศ. 2523 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปรับการจัดการประถมศึกษาใหม่ เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษามีเอกภาพ จึงโอนการประถมศึกษาที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศไปอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ทำหน้าที่ดูแลการจัดการศึกษาในจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นประธาน ส่วนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และเทศบาล ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสามารถจัดการศึกษาให้บรรลุผลตามเป้าหมายทางการศึกษาได้ และยังคงอยู่ในปัจจุบัน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549)

ดังนั้น การจัดการศึกษาของประเทศไทย และการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงนี้ จึงอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ มีระบบการบริหารที่เป็นเอกภาพ ส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายวางแผน จัดสรรงบประมาณ กำหนดและดูแลมาตรฐานการศึกษา และส่วนการปฏิบัติ อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

นอกจากนี้ การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ละฉบับได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่การให้บริการสาธารณะ (Public Service) ให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอันเป็นที่มาของการจัดการศึกษา (บวร เทศารินทร์, 2555) คือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

1. การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัด

ที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา 282 ภายใต้งบกับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

2. รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่

3) พ.ศ. 2553

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

5. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้

1. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา
2. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. กำหนดแนวทาง และหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
4. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม
5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนตามความจำเป็นของท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะ โดยรัฐจะจัดสรรภาษี เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้สามารถดำเนินการตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนดได้

ในปี พ.ศ. 2547 กระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดองค์ประกอบของเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ประการ คือ

1. ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา
2. แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา
3. วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา
4. การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา
5. ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน
6. ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 เห็นชอบในหลักการและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้แบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน ดังนี้

1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน 3 โรง โดยแบ่งออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ไม่เกิน 1 โรง และอีก 2 โรง อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

2. เมืองพัทยา และเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน 2 โรง ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

3. เทศบาลตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรง ในระดับประถมศึกษา

4. กรุงเทพมหานคร ให้กระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่จะรับถ่ายโอน

จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 และมาตรา 32 ที่กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนดังกล่าวแล้วเสร็จและประกาศใช้ เมื่อ พ.ศ. 2543 มีสาระที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546, น. 25) ดังนี้

1. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำภารกิจจัดการศึกษาทั้ง ในระบบและการศึกษานอกระบบ

2. ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถ่ายโอนการจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน (อนุบาล อายุ 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อม

3. ให้ส่วนราชการที่จัดการศึกษานอกโรงเรียน ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ ระดับเขต ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อม

4. การถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อม

สำหรับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการ ในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อม เพื่อให้องค์กรบริหาร ส่วนจังหวัดสร้างความพร้อมตามเกณฑ์และเมื่อผ่านการประเมินแล้วก็สามารถจัดการศึกษาได้ตาม ความเหมาะสมและตามความต้องการภายในเขตพื้นที่ สาระสำคัญที่กระทรวงศึกษาธิการต้อง ดำเนินการ มีดังนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎกระทรวงกำหนด
2. การประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัด การศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา
3. เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะมีสิทธิในการจัดการศึกษาขึ้น พื้นฐานระดับใดระดับหนึ่งหรือหลายระดับและรับ โอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานได้ก็ต่อเมื่อผ่านการ ประเมินความพร้อมโดยกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมาย กำหนด

หลักและลักษณะวิธีการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานให้เป็นไปตามกฎหมายการศึกษา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ส่วนลักษณะการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แยกได้เป็นสองลักษณะคือ

1. การจัดตั้งสถานศึกษาเอง หรือขยาย หรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภท การศึกษา
2. รับโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน จากกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติ การและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ลักษณะของการจัดการศึกษาดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัด การศึกษาเองตามอำนาจหน้าที่ หรือร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร่วมมือกับรัฐ หรือเอกชนร่วมกันจัดการศึกษาก็ได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัด การศึกษาโดยภาพรวมเป็นเฉลี่ย จากระดับคะแนนเต็ม 3 สามารถจัดการศึกษาได้ ดังนี้

1. ระดับคะแนนเฉลี่ยไม่ถึง 1.50 ถือว่ามีความพร้อมระดับต่ำ ให้ร่วมกับรัฐ หรือ ท้องถิ่นอื่นในการจัดการศึกษา

2. ระดับคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 1.50 แต่ไม่ถึง 2.10 ถือว่ามีความพร้อมระดับปานกลางให้จัดการศึกษาหรือรับโอนโรงเรียนประถมศึกษา ที่มีนักเรียน 300 คน ขึ้นไป หรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการจัดการศึกษา

3. ระดับคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 2.10 แต่ไม่ถึง 2.70 ถือว่ามีความพร้อมระดับสูงให้จัดการศึกษาหรือรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้น มัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา สถานศึกษาของรัฐ และสถานศึกษามัธยมที่มีนักเรียน 1,500 คนขึ้นไป หรือร่วมกับท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

4. ระดับคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 2.70 ขึ้นไป ถือว่ามีความพร้อมระดับสูงมาก ให้จัดการศึกษาหรือรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา สถานศึกษาทั่วไป และสถานศึกษาพิเศษของรัฐ หรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการจัดการศึกษา

2.6.3 การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากระเบียบและหลักเกณฑ์การจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่จัดการศึกษามี 15 จังหวัด คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ ขอนแก่น เลย บุรีรัมย์ หนองคาย อุดรธานี มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ อุบลราชธานี สกลนคร ยโสธรและจังหวัดกาฬสินธุ์ ส่วนที่ไม่ได้จัดการศึกษามี 4 จังหวัด คือจังหวัดมุกดาหาร สุรินทร์ หนองบัวลำภูและจังหวัดอำนาจเจริญ มีดังนี้

1. สภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดการศึกษารูปแบบต่าง ๆ เช่น จัดตั้งสถานศึกษาเอง หรือรับโอนสถานศึกษา

2. ยื่นคำขอรับการประเมินความพร้อมเพื่อจัดการศึกษาต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เกณฑ์ผ่านการประเมินความพร้อมจะต้องได้ระดับคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 1.5 ขึ้นไป จึงจะจัดการศึกษาได้

3. กรณีการจัดตั้งสถานศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4. กรณีการรับโอนสถานศึกษา ให้ยื่นคำขอรับโอนพร้อมระบุชื่อสถานศึกษาต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่สถานศึกษาตั้งอยู่ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมและความสมัครใจ เกณฑ์ผ่านการประเมินต้องได้คะแนนทั้ง 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของทั้ง 2 กลุ่มรวมกัน หากไม่ผ่านเกณฑ์คำขอรับโอนตกไป และถ้าหากผ่านเกณฑ์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องแจ้งให้กระทรวง

ศึกษาธิการจัดทำบัญชีทรัพย์สิน ครุและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อผ่าน โอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่จัดการศึกษามีรูปแบบ ดังนี้

1. จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง จากการศึกษาเอกสารพบว่า มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่จัดตั้งโรงเรียนรูปแบบพิเศษ คือ โรงเรียนกีฬา ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มุ่งเน้นให้เด็กนักเรียนฝึกทักษะด้านการศึกษาเสริมจากการเรียนวิชาพื้นฐาน การจัดการศึกษาลักษณะนี้เดิมกระทรวงการท่องเที่ยวกีฬาและนันทนาการ เป็นผู้รับผิดชอบ แต่เนื่องจากโรงเรียนประเภทดังกล่าวมีไม่ครบทุกจังหวัด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความพร้อมและมีศักยภาพเพียงพอจึงได้จัดตั้งโรงเรียนกีฬาขึ้น เพื่อรับนักเรียนในช่วงชั้นที่ 2 หรือช่วงชั้นที่ 3 สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จัดตั้งโรงเรียนรูปแบบพิเศษ รายละเอียดตามตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2

องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง

| องค์การบริหารส่วนจังหวัด | ประถมศึกษา | มัธยมศึกษา | จำนวนกีฬา | จำนวนนักเรียน | หมายเหตุ |
|--------------------------|------------|------------|-----------|---------------|----------|
| 1. ร้อยเอ็ด | 1 | 1 | 9 | 270 | |
| 2. ยโสธร | | 1 | 6 | 135 | |
| 3. นครพนม | 1 | 1 | 5 | 150 | |
| 4. หนองคาย | | 1 | 4 | 120 | |
| รวม | 2 | 4 | | 675 | |

หมายเหตุ. ปรับปรุงจาก แนวคิดคู่มือปฏิบัติงานสภาตำบล และอบต. (น. 31-58) โดย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552, กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

2. การรับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหลายจังหวัด ที่เห็นว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้คนได้รับการพัฒนา และเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค เรียกเงินคืน อันมีสาเหตุมาจากการจัดสรรเงินงบประมาณไปอุดหนุน หรือจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์มอบให้แก่สถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่กฎหมายไม่กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ นอกจากนี้ สถานศึกษาเป็นจำนวนมากขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรงบประมาณ

เพื่อจัดสร้างอาคารเรียน หรืออุปกรณ์การเรียนการสอน และอื่น ๆ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือตามความต้องการของสถานศึกษาได้

ในปี 2546 รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550, น. 26) กระทรวงศึกษาธิการ ได้ยุบเลิกหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น และภายหลัง ได้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ขึ้นใหม่ เพื่อรับผิดชอบการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานตั้งแต่ชั้นอนุบาล ถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือจัดการศึกษาตั้งแต่ก่อนช่วงชั้นที่ 1 ถึง ช่วงชั้นที่ 4 (อนุบาล – ม. 6) และต่อมา นักวิชาการด้านการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียน มัธยมศึกษา (กรมสามัญศึกษาเดิม) มีความคิดเห็นแตกแยก อันเนื่องจากเห็นว่าสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไม่ควรรับผิดชอบการจัดการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาในหน่วยงานเดียว เพราะเป้าหมายของการศึกษาทั้ง 2 ระดับมีแนวคิดแตกต่างกัน จึงทำให้ผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษามีความคิดที่จะแยกตัวไปตั้งหน่วยงานใหม่ แต่ติดขัดเรื่อง กฎหมายในขณะนั้นจึงไม่อาจแยกตัวออกมาได้

ในปี 2547 แผนปฏิบัติการและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ แผนดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ ให้โอนสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550, น. 20) ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ผ่านการประเมินความพร้อมตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต่อมาบุคลากรในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ต่อต้านและเรียกร้องให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการประเมินความพร้อมใหม่ โดยเพิ่มเติมความเห็นของครู และบุคลากรทางการศึกษาใน สถานศึกษาที่จะถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

จากความเห็นที่แตกต่างในเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในขณะนั้น จึงทำให้ผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา ในนามสมาคมผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจกับสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เพื่อที่จะ โอนสถานศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษา มาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามแผนปฏิบัติการและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาได้ยื่นความสมัครใจและประเมินความ พร้อมในการจัดการศึกษาโดยการรับโอนสถานศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการทั่วประเทศเป็น จำนวนมาก ปัจจุบันมีสถานศึกษาที่ที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งสิ้น 209 แห่ง แยกเป็น ระดับชั้นประถมศึกษาและขยายโอกาส 9 แห่ง

และระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นและชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย 200 แห่ง รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3

องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมาสังกัด

| องค์การบริหารส่วนจังหวัด | ประถมศึกษา (โรง) | มัธยมศึกษา (โรง) | รวม | หมายเหตุ |
|--------------------------|------------------|------------------|-----|----------|
| 1. กาฬสินธุ์ | 1 | 11 | 12 | |
| 2. ขอนแก่น | 2 | 17 | 19 | |
| 3. ชัยภูมิ | - | 26 | 26 | |
| 4. มหาสารคาม | - | 20 | 20 | |
| 5. นครราชสีมา | - | 58 | 58 | |
| 6. ยโสธร | - | 2 | 2 | |
| 7. ร้อยเอ็ด | - | 3 | 3 | |
| 8. เลย | 2 | 1 | 3 | |
| 9. ศรีสะเกษ | 4 | 35 | 39 | |
| 10. สกลนคร | - | 6 | 6 | |
| 11. บุรีรัมย์ | - | 1 | 1 | |
| 12. อุตรดิตถ์ | - | 8 | 8 | |
| 13. อุบลราชธานี | - | 12 | 12 | |
| รวม | 9 | 200 | 209 | |

หมายเหตุ. ปรับปรุงจาก แนวคิดคู่มือปฏิบัติงานสภาตำบล และอบต. (น. 31-58) โดย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552, กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จัดการศึกษา ทั้งประเภทจัดตั้งสถานศึกษาเอง และรับโอนสถานศึกษาตามหลักภูมิศาสตร์ใน 15 จังหวัดออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (อีสานเหนือ) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย, อุตรดิตถ์, ชัยภูมิ, สกลนคร, หนองคาย และนครพนม

กลุ่มที่ 2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (อีสานกลาง) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, มหาสารคาม, กาฬสินธุ์, ร้อยเอ็ด, และยโสธร

กลุ่มที่ 3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (อีสานใต้) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, ศรีสะเกษ, บุรีรัมย์ และนครราชสีมา

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองในแต่ละยุคสมัย นับแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา และภายหลังได้ปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอด แต่ช่วงที่เห็นว่าการจัดการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างชัดเจน คือ ตั้งแต่ปี 2509 – 2523 และในช่วงปลายปี 2523 ได้โอนการจัดการศึกษากลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังต้องเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาทั้งสิ้น แม้ในอดีตการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวบ้างก็ตาม แต่ก็เป็นเพราะนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย จึงทำให้การจัดการศึกษามีความแตกต่างกันออกไป

2.6.4 บริบทของโรงเรียนจีเหล็กพิทยาคม

2.6.4.1 ประวัติและความเป็นมา

โรงเรียนจีเหล็กพิทยาคม เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา ตั้งอยู่บ้านโนนคือ หมู่ที่ 5 ตำบลจีเหล็ก อำเภอบางบาล จังหวัดร้อยเอ็ด โดยราษฎรได้บริจาคที่ดินในการจัดตั้งโรงเรียนจำนวน 35 ไร่งบประมาณในการก่อสร้างอาคารเรียนได้รับบริจาคจากประชาชนในพื้นที่ เป็นเงิน 27,095 บาท และได้รับการสนับสนุนจาก ศ.ดร.ก่อ สวัสดิพานิชย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และพันเอก (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์ สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น ได้ก่อสร้างอาคารเรียนชั่วคราวเมื่อปี พ.ศ. 2521 และได้รับอนุมัติให้จัดตั้งโรงเรียนเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2522 ในช่วงแรกเปิดทำการเรียนการสอนโดยรับเฉพาะนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น แต่ปัจจุบันเปิดทำการเรียนการสอนในช่วงชั้นที่ 3 – 4 หรือชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น และชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย

โรงเรียนจีเหล็กพิทยาคม อยู่ในโครงการโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท (มพช. 2 รุ่นที่ 4) มีภารกิจหลัก 3 ประการ คือ 1) จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรมัธยมศึกษา 2) เป็นแหล่งเรียนรู้ของประชาชน และ 3) ให้บริการชุมชน

2.6.4.2 ภูมิประเทศและประชากร

โรงเรียนบ้านจีเหล็กพิทยาคม มีเขตพื้นที่ของการให้บริการรับนักเรียนประกอบด้วย ตำบลจีเหล็ก ตำบลบ้านดู่ ตำบลหนองบัว ตำบลโหรา และตำบลใกล้เคียงอีก 4 ตำบล ในเขตอำเภอรวิชัยบุรี และอำเภอเมืองสรวง ปัจจุบันเปิดทำการเรียนการสอนในช่วงชั้นที่ 3 - 4 มีครูจำนวน 22 คน ครูผู้ช่วยจำนวน 2 คน นักเรียนจำนวน 283 คน ลูกจ้างประจำจำนวน 3 คน (โรงเรียนจีเหล็กพิทยาคม. แบบรายงานการศึกษา (ภาคสถิติ) และแบบรายงานสรุปการศึกษา 2552,

2552, น. 2-3) มีถนนติดต่อไปมาสะดวกทุกฤดูกาลนักเรียน ไม่มีปัญหาในการเดินทางไป-กลับ หรือ เสี่ยงภัย ไม่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเนื่องจากโรงเรียนตั้งอยู่ระหว่างทุ่งนา ป่าสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีเนื้อที่กว่า 100 ไร่

ประชากรเมื่อสิ้นปี 2552 ของอำเภออาจสามารถ พบว่าโครงสร้างประชากร ในเขตพื้นที่บริการของสถานศึกษาแต่ละช่วงของอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ประชากรวัยเรียน อายุ ระหว่าง 0 – 24 ปี มีจำนวนถึง 5,124 คน จากประชากรทั้งสิ้น 25,436 คน (สำนักทะเบียนราษฎร อำเภออาจสามารถ, 2552, น. 15)

ผู้ปกครองนักเรียนที่มีฐานะปานกลาง นิยมส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อใน โรงเรียนมัธยมศึกษาประจำอำเภอหรือจังหวัด ส่วนผู้ปกครองที่มีฐานะปานกลาง และยากจนส่วนใหญ่จะให้บุตรหลานเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนมัธยมประจำตำบล และที่ไม่มีโอกาสได้ศึกษาต่อก็จะไปประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป หรือใช้แรงงานในต่างจังหวัด

2.6.4.3 สภาพการจัดการศึกษา

โรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม เป็นโรงเรียนมัธยมประจำตำบล สังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เปิดทำการเรียนการสอนในช่วงชั้นที่ 3 และ 4 คือ ระดับชั้น มัธยมศึกษาตอนต้น และระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย มีนักเรียนรวมทั้งสิ้น 283 คน แยกเป็น นักเรียนชาย 130 คน นักเรียนหญิง 153 คน จำนวนครูรวมทั้งสิ้น 25 คน แยกเป็นครูชาย 10 คน ครูหญิง 15 คน นักการภารโรง 3 คน จำนวนนักเรียนจำแนกแยกเป็นรายชั้น และจำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษาจำแนกเป็นจำนวนและวุฒิทางการศึกษา ดังตารางที่ 2.4 และ 2.5

ตารางที่ 2.4

จำนวนนักเรียนจำแนกเป็นรายชั้นเรียน

| ชั้น | จำนวนห้อง | จำนวนนักเรียน | | | หมายเหตุ |
|-------------------|-----------|---------------|------|-----|----------|
| | | ชาย | หญิง | รวม | |
| มัธยมศึกษาปีที่ 1 | 2 | 38 | 33 | 71 | |
| มัธยมศึกษาปีที่ 2 | 2 | 19 | 52 | 71 | |
| มัธยมศึกษาปีที่ 3 | 2 | 28 | 33 | 61 | |
| รวม | 6 | 85 | 118 | 203 | |
| มัธยมศึกษาปีที่ 4 | 1 | 16 | 15 | 31 | |
| มัธยมศึกษาปีที่ 5 | 1 | 18 | 7 | 25 | |
| มัธยมศึกษาปีที่ 6 | 1 | 11 | 13 | 24 | |
| รวม | 3 | 45 | 35 | 80 | |
| รวมทั้งสิ้น | 9 | 130 | 153 | 283 | |

ตารางที่ 2.5

จำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษา

| ตำแหน่ง | วุฒิการศึกษา | | | | หมายเหตุ |
|-------------------------|--------------|------|-------|--------|----------|
| | ป.เอก | ป.โท | ป.ตรี | อื่น ๆ | |
| ผู้อำนวยการสถานศึกษา | - | 1 | - | - | 1 |
| รองผู้อำนวยการสถานศึกษา | - | 1 | - | - | 1 |
| ครู | - | 1 | 20 | - | 21 |
| ครูผู้ช่วย | - | - | 1 | - | 1 |
| สนับสนุนการสอน | - | - | - | 1 | 1 |
| รวมทั้งสิ้น | - | 3 | 21 | 1 | 25 |

หมายเหตุ. ปรับปรุงจาก แบบรายงานการศึกษา (ภาคสถิติ) และแบบรายงานครูปีการศึกษา 2552, (น. 10-11) โดย วิชาการโรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม, 2552, ร้อยเอ็ด: วิชาการ โรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม.

2.6.4.4 หลักสูตรการเรียนการสอน

โรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม จัดการเรียนการสอนในช่วงชั้นที่ 3 และ 4 ตามหลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ซึ่งเป็นหลักสูตรแกนกลางมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่น มีการกำหนดจุดมุ่งหมายที่เป็นมาตรฐานการเรียนรู้ เป็นเกณฑ์กำหนดคุณภาพของผู้เรียน และเมื่อผู้เรียนสำเร็จการศึกษาแล้วสามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ ส่วนสถานศึกษาก็สามารถพัฒนาสาระการเรียนรู้เพิ่มเติมได้ตามศักยภาพของตน (โรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม, 2544, น. 2-6)

การกำหนดหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม เกิดจากความร่วมมือหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งครู นักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่บริการ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาสาระของหลักสูตร การประเมินผลการใช้หลักสูตร ตลอดจนการเสนอแนะและข้อคิดเห็นเพื่อนำไปปรับปรุงหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของท้องถิ่น การส่งเสริมสนับสนุนแหล่งเรียนรู้ทั้งใน และนอกสถานศึกษา ให้ครอบคลุมหลักสูตรกว้างขวางยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่เป็นสากล

นอกจากนี้การกำหนดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว โรงเรียนมีจุดเน้นที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ตลอดจนประชาชนให้มีคุณธรรม และมีความรอบรู้ อย่างเท่าทัน ให้มีความพร้อมทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ และศีลธรรม สามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่สังคมฐานความรู้ได้อย่างมั่นคง แนวทางพัฒนาคนดังกล่าวมุ่งเตรียมเด็กและเยาวชนให้มีพื้นฐานจิตใจที่ดีงาม มีจิตสาธารณะ พร้อมทั้งมีสมรรถนะ ทักษะ และความรู้พื้นฐาน

ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน (สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, น. 5-10) ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ในการพัฒนาเยาวชนของชาติเข้าสู่โลกยุคศตวรรษที่ 21 โดยมุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนมีคุณธรรม รักความเป็นไทย มีทักษะการคิดวิเคราะห์ สร้างสรรค์ มีทักษะด้านเทคโนโลยี สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่น และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมโลกได้โดยสันติ (โรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม, 2544, น. 2-6) โรงเรียนร่วมกับชุมชนได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ คุณลักษณะอันพึงประสงค์ มาตรฐานการเรียนรู้ และตัวชี้วัดที่ชัดเจน ดังนี้

1. วิสัยทัศน์

โรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม มุ่งพัฒนาผู้เรียน บุคลากร ให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีความเป็นเลิศทางวิชาการ สืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาสิ่งแวดล้อม บริหารจัดการ องค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ดำรงตนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข คู่มาตรฐานการศึกษา

2. พันธกิจ

2.1 พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์กรให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ
2.2 ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
2.3 พัฒนาหลักสูตร และกระบวนการจัดการเรียนการสอน โดยมุ่งพัฒนาผู้เรียนในทุกช่วงชั้นตามศักยภาพ

2.4 ส่งเสริมและสนับสนุน ให้ผู้เรียนมีสุขภาพและมีพลานามัยที่ดี

2.5 พัฒนาอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการจัดการศึกษา

2.6 ปลุกฝังค่านิยมให้ผู้เรียน มีความภูมิใจในสถานศึกษา และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2.7 พัฒนาผู้เรียนให้ยึดมั่นตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

3. เป้าประสงค์

พัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ และให้ผู้เรียนได้เลือกทำกิจกรรมตามความถนัดและความสนใจ สร้างเครือข่ายกับชุมชน ให้ดำรงตนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

4. คุณลักษณะอันพึงประสงค์

4.1 เป็นผู้มีความรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ มีคุณธรรม จริยธรรม และปฏิบัติตนตามหลักศาสนา

4.2 เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบ วินัย และ
ข้อบังคับของโรงเรียน

4.3 เป็นผู้ใฝ่เรียนรู้ทั้งด้านวิชาการ ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญา
ท้องถิ่น

4.4 เป็นผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อม รักความสะอาด และมีจิตสาธารณะ

4.5 เป็นผู้มีความมุ่งมั่นในการทำงาน และสามารถใช้เทคโนโลยีที่
ทันสมัยได้

4.6 เป็นผู้อยู่อย่างพอเพียง น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปรับ
ใช้กับชีวิตประจำวัน ได้อย่างเหมาะสม

5. โครงสร้างหลักสูตร

เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามหลักการ จุดหมายและมาตรฐาน
การเรียนรู้ที่กำหนดไว้ให้สถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องมีแนวปฏิบัติในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา
จึงได้กำหนดโครงสร้างของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

5.1 ระดับช่วงชั้น กำหนดหลักสูตรเป็น 4 ช่วงชั้น ตามระดับ
พัฒนาการ คือ

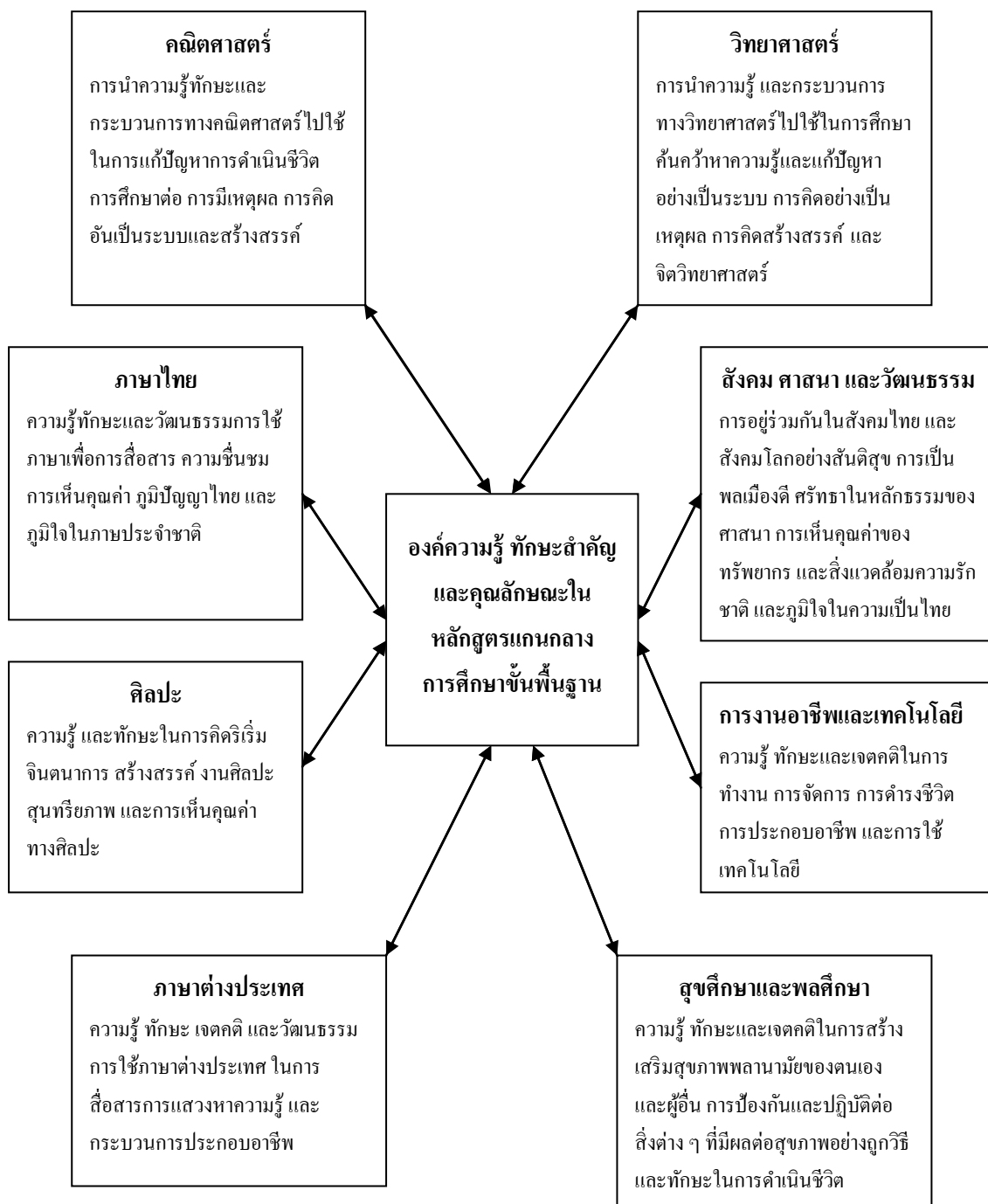
ช่วงชั้นที่ 1 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-3

ช่วงชั้นที่ 2 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4-3

ช่วงชั้นที่ 3 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3

ช่วงชั้นที่ 4 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4-6

5.2 สาระการเรียนรู้ ประกอบด้วยองค์ความรู้ ทักษะกระบวนการ
เรียนรู้ และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ซึ่งกำหนดให้ผู้เรียนทุกคนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
จำเป็นต้องเรียนรู้ตามหลักสูตร โดยแบ่งเป็น 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ตามภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 กลุ่มสาระการเรียนรู้ในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2551. ปรับปรุงจากหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2551. โดย กระทรวงศึกษาธิการ, 2551, กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.

สาระการเรียนรู้ทั้ง 8 กลุ่ม เป็นพื้นฐานสำคัญที่ผู้เรียนทุกคนต้องเรียนรู้ ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มแรก ประกอบด้วย ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นสาระการเรียนรู้ที่สถานศึกษาต้องใช้เป็นหลักในการจัดการเรียนการสอน เพื่อสร้างพื้นฐานการคิด และเป็นกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาและวิกฤตของชาติ และกลุ่มที่สอง ประกอบด้วย สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ เป็นสาระการเรียนรู้ ที่เสริมสร้างพื้นฐานความเป็นมนุษย์และสร้างศักยภาพในการคิดและทำงานอย่างสร้างสรรค์

6. เวลาเรียน

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดกรอบเวลาเรียน ดังนี้
 ช่วงชั้นที่ 3 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3 มีเวลาเรียนประมาณปีละ 1,400/1,200 ชั่วโมง หรือปีละไม่เกิน 1,400 ชั่วโมง โดยเฉลี่ยวันละไม่เกิน 6 ชั่วโมง

ช่วงชั้นที่ 4 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4-6 มีเวลาเรียนประมาณปีละ 1,440/1,200 ชั่วโมง หรือปีละไม่เกิน 1,200 ชั่วโมง โดยเฉลี่ยวันละไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมง

2.6.4.5 นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายของโรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม

1) นโยบายโรงเรียน

1.1) ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม มีความรู้ มีทักษะในการดำรงชีวิต

1.2) ส่งเสริมและพัฒนาครูให้มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3) ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการจัดการเรียนรู้

1.4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับชุมชนและแหล่งเรียนรู้

1.5) ส่งเสริมให้ผู้เรียนนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ใน ชีวิตประจำวัน

2) วัตถุประสงค์

2.1) เพื่อให้ นักเรียนมีความรู้ ทักษะ เจตคติและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร

2.2) เพื่อให้ นักเรียนทุกชั้นมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ สูงขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาไทยและคณิตศาสตร์

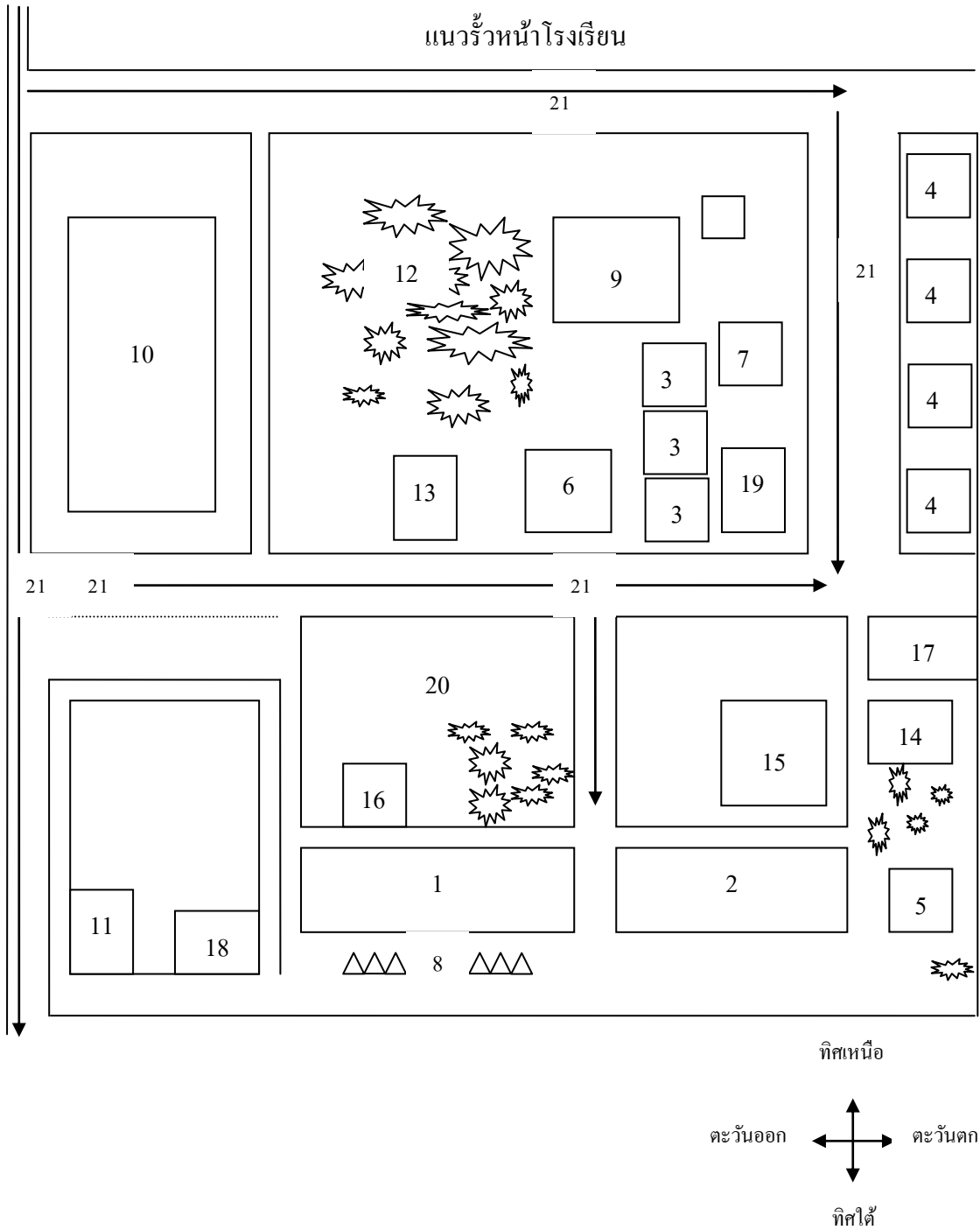
2.3) เพื่อให้ครู บุคลากรทางการศึกษา และนักเรียนในโรงเรียนได้มีการพัฒนาทางกายสติปัญญา จิตใจ มีระเบียบวินัย สามัคคี เสียสละและบำเพ็ญประโยชน์ต่อส่วนรวม

3) เป้าหมาย

- 3.1) มีการวางแผนและประชุมทางวิชาการอย่างน้อยภาคเรียนละ 1 ครั้ง
- 3.2) มีการพัฒนาบุคลากรในด้านคุณธรรม จริยธรรม เพิ่มพูนความรู้ ประสพการณ์อย่างน้อยภาคเรียนละ 1 ครั้ง
- 3.3) ครูสามารถผลิตสื่อการเรียนการสอนในรายวิชาที่สอนได้อย่างเหมาะสมอย่างน้อยภาคเรียนละ 1 รายวิชา
- 3.4) จัดกิจกรรมประกอบการเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนได้พัฒนาทุก ๆ ด้าน อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
- 3.5) โรงเรียนได้รับการพัฒนาปรับปรุงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- 3.6) ครูสามารถนำเสนอผลการศึกษา หรือผลงานวิจัยในชั้นเรียน หรือในชุมชนได้อย่างน้อยปีการศึกษาละ 1 เรื่อง

2.6.4.6 ฟังอาคารสถานที่ของโรงเรียน

โรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม มีลักษณะอาคารสถานที่ของโรงเรียน และรายการประกอบแบบ ดังนี้ 1) อาคารเรียนหลังที่ 1 2) อาคารเรียนหลังที่ 2 3) โรงฝึกงาน 4) บ้านพักครู 5) ห้องน้ำ ห้องส้วม 6) เรือนเพาะชำ 7) ถังเก็บน้ำประปา 8) ถังเก็บน้ำฝน 9) บ่อน้ำ 10) สนามฟุตบอล 11) สนามบาสเกตบอล 12) สวนป่า 13) เสาธง 14) บ้านพักนักร้องโรง 15) หอประชุม 16) หอพระ 17) โรงอาหาร 18) โรงเรือนเลี้ยงสัตว์ 19) บ้านพักนักเรียน 20) สนามหญ้า 21) ถนนแสดงรายละเอียด ดังภาพที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 แผนผังบริเวณโรงเรียนจีเหล็กพิทยาคม. ปรับปรุงจาก ข้อมูลทั่วไปโรงเรียนจีเหล็กพิทยาคม. โดย โรงเรียนบ้านจีเหล็กพิทยาคม, 2551, ร้อยเอ็ด : โรงเรียนบ้านจีเหล็กพิทยาคม.

2.6.4.7 ปัญหาและความต้องการของโรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ครู นักเรียนและผู้ปกครองตลอดจนคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า มีปัญหา และความต้องการให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนจี้เหล็กพิทยาคม ชุมชน และผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา พอสรุปได้ ดังนี้

1) ครูสอนไม่ตรงกับสาขาที่สำเร็จการศึกษา ทำให้ขาดคุณภาพในการจัดการเรียนการสอน ประกอบกับครูไม่มีโอกาสได้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างสม่ำเสมอ

2) โครงสร้าง นโยบายของโรงเรียน ไม่อำนวยความสะดวกต่อการจัดการเรียนการสอน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชน และผู้ปกครอง ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหรือบริหารจัดการโรงเรียนอย่างแท้จริง ทำให้ขาดประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการโรงเรียน

3) การจัดทำหลักสูตรกิจกรรมการเรียนการสอนส่วนใหญ่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชน และผู้ปกครอง ตลอดจนนักเรียน ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด ประกอบกับหลักสูตรส่วนใหญ่มุ่งการแข่งขัน การพัฒนาเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม จนหลงลืมหลักสูตรท้องถิ่น อันเป็นหัวใจสำคัญของคนในพื้นที่ ให้บริการ

4) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชนสังคม และผู้ปกครอง ยังไม่เห็นความสำคัญ และไม่เข้าใจแนวทางการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา โดยเฉพาะหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยินดีให้ความร่วมมือกับโรงเรียนในทุก ๆ ด้าน

5) นักเรียนขาดความเชื่อมั่นในสถานศึกษา และทิศทางของตนเอง รวมทั้งขาดจิตสำนึกในด้านคุณธรรม และจริยธรรม การทำงานมุ่งผลเพื่อตนเอง และขาดการทำงานเป็นหมู่คณะ อันเป็นหัวใจสำคัญในการอยู่ร่วมกันในสังคม

6) ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีรายได้จากการขายพืชผลการเกษตรกรรม ซึ่งต้องพึ่งพาธรรมชาติที่ไม่แน่นอน ทำให้ขาดโอกาสที่จะส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาคือในระดับที่สูงขึ้น นักเรียนส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ขาดโอกาส จึงต้องรอความช่วยเหลือจากหลายฝ่ายต่อไป

7) สถานศึกษาอยู่ห่างจากชุมชน หมู่บ้าน จึงทำให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างน้อยในกิจกรรมของโรงเรียน/นักเรียน การเข้ามาใช้บริการอาคารสถานที่ หรือการเข้ามาช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ

8) การติดตาม ประเมินผลการบริหารและการจัดการศึกษา หน้าที่ส่วนใหญ่เป็นของครู และหน่วยงานต้นสังกัด การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชน สังคม และผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมมีค่อนข้างน้อย และเป็นเสียงข้างน้อยในการเสนอแนะปรับปรุง และพัฒนาสถานศึกษา

9) การประชาสัมพันธ์กิจกรรมผลงานของ โรงเรียน ยังเป็นหน้าที่ของโรงเรียนแต่เพียงฝ่ายเดียว ชุมชน สังคม และองค์กรท้องถิ่นในพื้นที่ ยังเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย จึงทำให้การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง และในโอกาสต่อไปหากให้ฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมก็จะทำให้กิจกรรมของโรงเรียนเป็นที่รู้จักและได้รับการช่วยเหลือมากยิ่งขึ้น

10) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชน ผู้ปกครอง ครู และนักเรียน อยากให้โรงเรียนหรือหน่วยงานต้นสังกัด จัดหารายได้สำหรับรับ – ส่ง นักเรียนตามเส้นทางหลัก ในเขตบริการของโรงเรียน อันเป็นการช่วยเหลือ และแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของผู้ปกครอง นักเรียน

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.8.1 งานวิจัยในประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544, น. 109) ได้วิจัยเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการโรงเรียนมีความมุ่งหวังในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นรูปธรรมแก่โรงเรียนหลายประการ คือ มีอาคารเรียนที่ทันสมัย มีคางคกหรรษา สามารถจัดห้องเรียน ห้องพิเศษ และห้องปฏิบัติการต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ ให้มีสื่อและเทคโนโลยีที่ทันสมัยหลากหลายและอย่างเพียงพอ จัดการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นเป็นศูนย์กลาง จัดบริเวณโรงเรียนให้ร่มรื่น เป็นระเบียบ สะอาดและปลอดภัย จัดสนามกีฬาที่ได้มาตรฐาน เป็นต้น

พิทยา สังขะเลขา (2547, น. 103) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษา เกิดจากความชัดเจนของเป้าหมายและนโยบายของคณะกรรมการ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของคณะกรรมการ การได้รับการยอมรับนับถือจากคนรอบข้าง ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เกิดจากความ

ชัดเจนของเป้าหมาย นโยบาย และแผนงานของสถานศึกษา ความโปร่งใสในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษา การมุ่งเน้นงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน การติดต่อสื่อสารและประสานงานไปยังคณะกรรมการ การจัดสภาพแวดล้อมที่ดีในการประชุม ความเชื่อถือและยอมรับของชุมชนที่มีต่อผู้บริหารสถานศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในคณะกรรมการ ความพึงพอใจ และศรัทธาของชุมชนต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

นิเวศ เจริญศักดิ์ (2547, น. 219 - 221) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสงคราม ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการปฏิบัติหน้าที่โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามระเบียบตามที่เห็นสมควรมีการปฏิบัติหน้าที่ระดับกลาง ส่วนการปฏิบัติหน้าที่โดยรวมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษามีระดับการปฏิบัติหน้าที่โดยรวมสูงกว่าสถานภาพอื่น โดยมีกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานภาพครู และผู้แทนศิษย์เก่า มีปัญหาเรื่องไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่มากที่สุด ส่วนผู้แทนผู้ปกครอง และผู้แทนองค์กรชุมชน มีปัญหา คือ ชาวบ้านส่วนมากยากจน จึงช่วยโรงเรียนได้น้อย และคณะกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่มุ่งประกอบอาชีพของตน จึงปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ ประกอบกับองค์กรส่วนท้องถิ่น/องค์กรชุมชนไม่เห็นถึงความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนทางการศึกษา เพราะเนื่องจากว่างงบประมาณส่วนใหญ่ไปพัฒนาระบบสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ซึ่งเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนในขณะที่การลงทุนทางการศึกษาต้องเห็นผลในระยะยาว เช่น เด็กเก่ง เด็กดี และมีความสุข เป็นต้น

สวัสดิ์ แก้วชนะ (2548, น. 74) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนประถมศึกษาในเขตพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ 5 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมบริหารวิชาการ อยู่ในระดับปานกลาง คือ การส่งเสริมการสอน งานห้องสมุด วัสดุอุปกรณ์ ประกอบหลักสูตร และสื่อการเรียนการสอน ปัญหาการมีส่วนร่วมบริหารวิชาการอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านปัญหาส่วนตัว และด้านปัญหาเกี่ยวกับโรงเรียน ยกเว้น ด้านปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหารและครู อยู่ในระดับน้อย ส่วนความต้องการมีส่วนร่วมบริหารวิชาการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับ คือ ความต้องการระดับปฏิบัติการ ความต้องการพัฒนาตนเอง และความต้องการระดับนโยบาย

ปรีดาวรรณ อินทวิมลศรี (2548, น. 265 - 274) ได้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปกครองส่วนใหญ่จะร่วมในการปฏิบัติงานกับโรงเรียนในกิจกรรม มากกว่า การร่วมตัดสินใจวางแผนงาน

หรือร่วมในการประเมินผล ปรับปรุงเพื่อนำผลไปใช้ในครั้งต่อไป ที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะว่า ผู้ปกครองให้เกียรติโรงเรียน และครู เพราะโดยวัฒนธรรมของไทยให้ความสำคัญแก่ครู และยกย่องคนเป็นครู ผู้ปกครองไม่มั่นใจในการเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน เพราะคิดว่าครู หรือโรงเรียนมีความเชี่ยวชาญในการจัดการศึกษามากกว่า และเห็นว่าบทบาทของผู้ปกครองเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการดูแล และส่งเสริมลูก ๆ ซึ่งอยู่ภายนอกโรงเรียนเท่านั้น

พิชญ์ ตูลสุข (2548, น. 85 - 89) ได้ศึกษาการพัฒนา รูปแบบและการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับกฎกระทรวงกำหนดจำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ เป็นต้น ส่วนที่แตกต่างกัน คือ ให้มีความยืดหยุ่นในจำนวนของคณะกรรมการ โดยให้อยู่ระหว่าง 9-15 คน และให้ปรับสัดส่วนของผู้แทนครูตามขนาดโรงเรียนเป็น 1-3 คน และเพิ่มสัดส่วนผู้แทนผู้ปกครองให้มีจำนวนเป็น 3 คน แต่ลดสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิเหลือเพียง 2 คน และมีความแตกต่างในด้านคุณสมบัติทั่วไป และคุณสมบัติเฉพาะด้าน

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549, น. 124 - 134) ได้รายงานผลการศึกษาและสังเคราะห์รูปแบบการบริหารสถานศึกษาการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาและสถานศึกษาเครือข่ายของผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบ โดยสรุปผลการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาของแต่ละสถานศึกษา ดังนี้

1. โรงเรียนกุดสระเทียนวิทยาคาร มีทั้งการดำเนินการอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อย่างเป็นทางการ โรงเรียนจัดการฝึกอบรมและศึกษาดูงาน เกี่ยวกับการจัดทำกลยุทธ์ในการพัฒนาโรงเรียน การวิจัยในชั้นเรียน การประกันคุณภาพ ส่วนการพัฒนาอย่างไม่เป็นทางการ โรงเรียนจัดส่งเอกสารให้ศึกษาล่วงหน้าก่อนการประชุม และในระหว่างการประชุมได้สอดแทรกแนวคิดและสิ่งที่ควรทราบไว้ในระเบียบวาระการประชุมด้วย ผลการพัฒนาทำให้คณะกรรมการโรงเรียนมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน ครู และผู้บริหาร และบทบาทของตนเองมากขึ้น การดำเนินการต่าง ๆ ได้รับความร่วมมือและสะดวกสบายมากขึ้น คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้ประสานงาน โดยการสร้างความเข้าใจกับชุมชนในการจัดกิจกรรมของโรงเรียน มีความสามารถในการประชุมและร่วมแสดงความคิดเห็นได้มากขึ้น

2. โรงเรียนเทพา ได้ดำเนินการตามกระบวนการเพิ่มเติมศักยภาพของบุคคล สร้างจิตสำนึกและแรงจูงใจ โดยอาศัยกลยุทธ์หลัก 3 ประการ คือ 1) การพัฒนาด้านความรู้ และทักษะที่จำเป็น 2) พัฒนาผู้นำ และ 3) ส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วม ผลการพัฒนาทำให้คณะกรรมการสถานศึกษามีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับโรงเรียน กฎหมายการศึกษา ด้านวิชาการ และงบประมาณของ

โรงเรียนนอกจากนี้ยังมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีโดยเฉพาะการพัฒนาหลักสูตร และการประเมินผล เป็นต้น

3. โรงเรียนโรงเรียนอนุบาลกระบี่ ได้ดำเนินการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา โดยจัดการประชุม อบรม สัมมนาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ การประชุมกลุ่มย่อย การศึกษาดูงาน การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างคณะกรรมการ ผลการดำเนินการ ทำให้โรงเรียนได้ทราบความต้องการของชุมชน ผู้ปกครอง เป็นการส่งเสริมความเข้าใจในความสำคัญของการศึกษา ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนมากขึ้น นอกจากนี้คณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชนมีเจตคติที่ดีต่อทางโรงเรียน

4. โรงเรียนไพทอคมศึกษา เน้นการสร้างความรัก ความเข้าใจและความเสียสละ เพื่อโรงเรียน มีการเรียนรู้เรื่องการวิจัยเพื่อการบริหารร่วมกัน มีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง มีการจัดค่ายพักแรมโดยจัดให้มีกิจกรรมการวางแผน การมองปัญหา และการหาวิธีการแก้ปัญหาาร่วมกัน ผลการดำเนินการทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีคุณภาพ ผู้สำเร็จการศึกษาเป็นคนดี คนเก่ง มีความรู้ความสามารถและทันการเปลี่ยนแปลง และโรงเรียนเป็นที่เชื่อถือและศรัทธาของสังคม

5. โรงเรียนเบญจมเทพอุทิศ ได้ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา โดยการบำรุงรักษาให้เกียรติสมสถานภาพเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจ และมีเจตคติที่ดีต่อโรงเรียน การแทรกองค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการประชุมทุกครั้ง โดยประธานและเลขานุการให้ความรู้ การจัดทำเอกสารความรู้ในเรื่องที่เห็นสมควรได้รับการพัฒนา การเชิญเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียน เป็นต้น ผลการดำเนินการคณะกรรมการโรงเรียนเข้าใจ วัฒนธรรมการทำงานของบุคลากร ระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการ โรงเรียน ทำให้การประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องดีขึ้น และยังเป็นการกระตุ้นบุคลากรในโรงเรียนไปในตัว

6. โรงเรียนพณิชยการราชดำเนินธนบุรี ได้ดำเนินการพัฒนาคณะกรรมการโรงเรียน 4 รูปแบบ คือ 1) จัดการประชุมเพื่อสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความสำคัญของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีต่อสถานศึกษา 2) การติดตามและรายงานความก้าวหน้าในการพัฒนาการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปที่ผ่านมาและกำลังจะดำเนินการต่อไป 3) คณะกรรมการอำนวยการกับคณะกรรมการสถานศึกษาวางแผนการดำเนินการแบบมีส่วนร่วมในกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ตามศักยภาพของกรรมการ 4) การกำหนดเวลาการประชุมเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินการในแต่ละภาคเรียน ตามความจำเป็นและสะดวกของคณะกรรมการ 5) ให้คณะกรรมการเข้าร่วมประชุมสัมมนาที่หน่วยงานอื่นจัดการประชุม ผลการดำเนินการ ทำให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมประเมินผล และพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทำให้เกิดผลดีต่อนักเรียน และชุมชน

สัมพันธ์ ญาณสุธี (2551, น. 124-126) ได้ศึกษาการพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมในงานวิชาการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายก โดยวิธีการเสริมพลังอำนาจ ผลการศึกษาพบว่าแนวทางการมีส่วนร่วมในงานวิชาการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายก โดยวิธีการเสริมพลังอำนาจ มีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในการนำไปใช้ 10 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ให้ความชัดเจนในหน้าที่ความรับผิดชอบ 2) มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานตามขอบข่ายการทำงาน ร่วมกันกำหนดเป้าหมายและภารกิจขององค์กร 3) กำหนดมาตรฐานการทำงาน และองค์กรต้องให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานไปถึงมาตรฐานที่ตั้งไว้ 4) การฝึกอบรม และการพัฒนา โดยให้โอกาสผู้ปฏิบัติงานได้พัฒนาตนเอง ได้ทำงานตามความสนใจ และตามความสามารถ 5) การให้ความรู้ และสารสนเทศ เกี่ยวกับองค์กรที่จำเป็นต่อการตัดสินใจในการทำงานอย่างถูกต้องชัดเจน 6) การให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการทำงาน 7) ให้การยกย่องยอมรับในผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการทำงาน 8) ให้ความไว้วางใจ ในการทำงานโดยให้อิสระในการ ตัดสินใจ 9) ยอมรับข้อผิดพลาด โดยผู้บริหารพร้อมที่จะยอมรับความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงาน 10) ให้เกียรติเคารพต่อการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงาน

รัชนิกร นันทะเสน (2551, น. 92) ได้ศึกษาบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนที่เปิดสอนในระดับช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 3 ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนที่เปิดสอนในระดับช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 3 โดยภาพรวมค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในรายองค์ประกอบผู้บริหารปฏิบัติตามบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในด้านวิชาการมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล ตามลำดับ สำหรับด้านที่มีผู้บริหารปฏิบัติตามบทบาทในการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน น้อยที่สุด คือ ด้านการบริหารทั่วไป

ศุภวัฒน์ เอี้ยวเฮ็ง (2552, น. 68) ได้ศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาที่จัดกิจกรรมการเรียนการสอน ช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 3 ผลการศึกษาวิจัยพบว่า สภาพการมีส่วนร่วมการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมน้อย ซึ่งแยกแต่ละประเด็นพบว่า ด้านการก่อตัวของนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษา ด้านการอนุมัติประกาศเป็นนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษา ด้านการปรับปรุงแก้ไข วิเคราะห์

ข้อมูลย้อนกลับ มีสภาพการมีส่วนร่วมระดับปานกลาง ส่วนด้านการเตรียมนโยบายการเสนอร่างนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษา ด้านการนำนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษาสู่การปฏิบัติ ด้านการประเมินผลนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษามีสภาพการมีส่วนร่วมน้อย สำหรับแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ด้านการก่อตัวของนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษา แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีการประชุม สรุปประเด็น กำหนดแนวทางการพัฒนาจากความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล มีกระบวนการวิเคราะห์องค์การ ของสถานศึกษา เพื่อให้ทราบแนวทางการก่อตัวของนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษา ด้านการเตรียมนโยบาย การเสนอร่างนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษา เสนอแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามหลัก SBM ที่จะนำไปสู่กระบวนการเตรียมนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษา มีการประชุม สัมมนา พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยการทัศนศึกษาดูงานสถานศึกษาที่เป็น Best Practice เพื่อนำมาสู่การกำหนดเป็นนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษา ด้านการปรับปรุงแก้ไข วิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ร่วมประชุม สัมมนา ร่วมจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน และรูปแบบการดำเนินงาน กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อให้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงาน วิเคราะห์ข้อมูล ผลการดำเนินงาน โดยผู้วิจัย การดำเนินงานในรูปแบบวงจรเดมมิ่ง (Damming) ตามรูปแบบ PDCA การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้สังคมและชุมชนทราบอย่างหลากหลาย เพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาสถานศึกษาต่อไป

ปรเมศวร์ ศิริรัตน์ (2553, น. 210) ได้ศึกษารูปแบบการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน สำหรับความต้องการในการพัฒนาโดยภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ และงานด้านอื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการระดมทุนทางสังคม และทรัพยากรจากชุมชน และด้านการติดตามและเสนอแนะผลงานอยู่ในระดับปานกลางส่วนรูปแบบการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย 1) ปัจจัยนำเข้า มี 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ระบบการบริหาร ซึ่งต้องมีหลักการกระจายอำนาจการบริหารโดยธรรมาภิบาล และมีส่วนร่วมเป้าหมายในการพัฒนาสมรรถนะเชิงความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ ส่วนที่ 2 หลักสูตรเพื่อพัฒนาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา และส่วนที่ 3 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 2) กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการบริหาร PDCA และวิธีการพัฒนา 3) ผลผลิต ได้แก่ ตัวบ่งชี้ความสำเร็จในด้าน

ปัจจัย กระบวนการ และผลผลิต 4) เงื่อนไขความสำเร็จในด้านปัจจัยนำเข้า ได้แก่ สื่อ และวิธีการที่นำมาพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาเหมาะสมกับความแตกต่างของบุคคล การคัดเลือกกรรมการด้วยความโปร่งใส การสร้างวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ต่อการบริหารแบบคณะกรรมการ เงื่อนไขความสำเร็จใน ด้านกระบวนการ คือ การนำกระบวนการ PDCA มาใช้ในการบริหารทั้งระบบ ผลจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) รูปแบบการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิ ขอมรับใน 3 ประเด็นคือ ขอมรับในรูปแบบการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา ขอมรับองค์ประกอบต่าง ๆ ในแผนภาพรูปแบบการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา และเห็นว่ามีความเหมาะสมในการนำรูปแบบการพัฒนาสถานศึกษาไป

มารศรี นาคพันธ์ (2553, น. 126) ได้ศึกษาการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพังกา ผลการศึกษาพบว่า 1) การปฏิบัติหน้าที่ด้านวิชาการของคณะกรรมการสถานศึกษาใน โรงเรียนขนาดเล็กและ โรงเรียนขนาดใหญ่ส่วนมากได้ปฏิบัติหน้าที่ โดยมีระดับการปฏิบัติหน้าที่ด้านวิชาการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน โรงเรียนขนาดเล็กและ โรงเรียนขนาดใหญ่อยู่ในระดับมากทุกหน้าที่ 2) การปฏิบัติหน้าที่ด้านงบประมาณของคณะกรรมการสถานศึกษาใน โรงเรียนขนาดเล็กและ โรงเรียนขนาดใหญ่ส่วนมากได้ปฏิบัติหน้าที่ โดยมีระดับการปฏิบัติหน้าที่ด้านงบประมาณของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งใน โรงเรียนขนาดเล็กและ โรงเรียนขนาดใหญ่ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก 3) การปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการสถานศึกษา ใน โรงเรียนขนาดเล็กและ โรงเรียนขนาดใหญ่ส่วนมากได้ปฏิบัติหน้าที่ โดยมีระดับการปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน โรงเรียนขนาดเล็กและ โรงเรียนขนาดใหญ่ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก 4) การปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารทั่วไปของคณะกรรมการสถานศึกษาใน โรงเรียนขนาดเล็กและ โรงเรียนขนาดใหญ่ส่วนมากได้ปฏิบัติหน้าที่ โดยมีระดับการปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารงานทั่วไปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน โรงเรียนขนาดเล็กอยู่ในระดับมากทั้งหมด ส่วนใน โรงเรียนขนาดใหญ่อยู่ในระดับมากเป็นส่วนใหญ่ 5) ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ และความไม่สะดวกในการเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียน และ 6) ข้อเสนอแนะ ควรมีคณะกรรมการที่หลากหลาย และได้รับการพัฒนาให้มีความสามารถที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งควรจัดประชุมคณะกรรมการ 2 - 3 ครั้ง ต่อภาคเรียน โดยมีงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ

รุ่ง แก้วแดง (2553, น. 161-162) ได้ศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินงานของ คณะกรรมการโรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ และความเข้าใจในเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา โดยเข้าใจว่าการศึกษาเป็นหน้าที่ และความรับผิดชอบของครูเพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ คณะกรรมการยังเข้าใจว่าบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการโรงเรียนเป็นเรื่องการทอดผ้าป่า ขูดสระน้ำ สร้างศาลาที่พักซึ่งมิใช่บทบาทที่เกี่ยวกับการศึกษา คณะกรรมการส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าไม่มีเวลาเข้ามาช่วยดูแลในเรื่องการกำหนดนโยบาย ด้านการศึกษา โดยมีข้อเสนอแนะว่า ต้องมีการสร้างกระบวนการทัศนและความเข้าใจที่ถูกต้องในบทบาท ด้านการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียน ครู และผู้บริหารที่เป็นคนในชุมชน หรืออยู่ในชุมชนมานาน จนรู้จักกันอย่างดี เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การประสานงานและความร่วมมือกับชุมชนเป็นไป ในทางที่ดี กรรมการโรงเรียนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในด้านการจัดทำงบประมาณ เป็นต้น และ การศึกษาในโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน จึงต้องสร้างบริบทและเงื่อนไข ที่จะให้เป็นไปตามนั้น

สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา (2553, น. 95-96) ได้สรุปรายงานการติดตาม ผลการดำเนินงานการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาปัญหาอุปสรรคในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา พบว่า โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลของ ไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังมีอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติไม่สมบูรณ์แม้ว่าการบริหารวิชาการจะมีอิสระ ในการจัดทำหลักสูตร แต่ในการบริหารด้านงบประมาณ โรงเรียนยังไม่มีอำนาจในการอนุมัติ งบประมาณซึ่งต้องขอไปยังหน่วยงานต้นสังกัดตามกฎหมายที่กำหนดโดยส่วนกลางการบริหารงาน บุคลากร การสรรหา โยกย้าย บรรจุ แต่งตั้งผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนเป็นอำนาจของผู้ที่อยู่ เหนือระดับโรงเรียนขึ้นไป การบรรจุครูยังเป็นไปตามกรอบอัตรากำลังที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด สถานศึกษานขนาดเล็กยังขาดความพร้อมในการบริหารการเงินและบุคลากรเนื่องจากบุคลากรน้อยและ ยังมีความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระเบียบต่าง ๆ ด้านการเงิน พัสดุ การบัญชีและการดำเนินการตาม กฎหมายแม้ผู้บริหารจะได้รับการถ่ายทอดความรู้มาบ้าง แต่ผู้บริหารอีกจำนวนมากยังไม่ทราบว่า มีอำนาจบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ เพียงใด กรรมการสถานศึกษายังไม่เข้าใจและยังไม่สามารถ ปฏิบัติงานตามบทบาทที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะการกำหนดทิศทางและนโยบาย รวมทั้งยังขาด ศักยภาพและความพร้อม ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่เป็นผู้นำทางวิชาการ สถานศึกษาส่วนใหญ่ขาดความพร้อมที่จะรองรับการเป็นนิติบุคคล โดยมีความรู้สึกยุ่งยากและเสี่ยงที่จะดำเนินการ แบบใหม่ที่ต่างไปจากเดิม โดยเฉพาะสถานศึกษานขนาดเล็ก กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่เอื้อต่อการ กระจายอำนาจ เนื่องจากมีการกำหนดให้ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พ.ร.บ. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

วรลักษณ์ จันทน์ผา (2555, น. 291) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่า 1) องค์ประกอบการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสถานศึกษาที่มีคณะกรรมการสถานศึกษา 9 คน และ 15 คน มีองค์ประกอบอย่างละ 8 องค์ประกอบ โดยมีองค์ประกอบที่เหมือนกัน 6 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) คุณลักษณะของกรรมการสถานศึกษา 2) คุณลักษณะของผู้บริหาร 3) การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วม 4) การดำเนินงานตามบทบาทคณะกรรมการ 5) คุณลักษณะของครู 6) การสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัด และองค์ประกอบที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1) การจัดกระบวนการมีส่วนร่วม 2) สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกสถานศึกษา 3) ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน กับชุมชน 4) ความพึงพอใจของคณะกรรมการสถานศึกษาและผลงานของสถานศึกษา 2) รูปแบบการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นพหุองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กัน และ 3. รูปแบบการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา ระดับขั้นพื้นฐาน มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้เป็นประโยชน์และถูกต้องครอบคลุม

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว มีข้อค้นพบที่ใกล้เคียงกับข้อค้นพบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นตัวแทนของชุมชนที่พบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังคงอยู่ในระดับที่จะต้องพัฒนาและปรับปรุงแก้ไข ส่วนปัญหาสำคัญส่วนใหญ่ที่พบ คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังขาดความรู้พื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ขาดความรู้ความสามารถ ความเข้าใจ และทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ค่อยประสบความสำเร็จ และไม่มีประสิทธิภาพตามที่คาดหวัง

2.8.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

Smith (1971, p. 2213 - A) ได้ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการศึกษาในการวางแผนและพัฒนาการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการศึกษา ผู้บริหาร และประชาชนมีความต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ทำให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนาการศึกษา คณะกรรมการที่มาจากระชาชนไม่เห็นด้วยกับโรงเรียนที่ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว โดยที่กรรมการอื่นไม่ได้มีส่วนร่วมเห็นหรือรับรู้ แต่คณะกรรมการผู้บริหารโรงเรียนมีความเห็นแนวทางเดียวกันว่าโรงเรียนจะเจริญก้าวหน้าหากให้คณะกรรมการศึกษาโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน

Becurra (1974, p. 6887 - A) ได้วิจัยเกี่ยวกับบทบาทและความเข้าใจระหว่างผู้บริหารกับตัวแทนของชุมชน ในการวินิจฉัยปัญหา พบว่า การตัดสินใจปัญหาใด ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียน ผู้บริหารและตัวแทนชุมชนจะต้องร่วมมือกันทุกฝ่ายจะต้องทำความเข้าใจโครงการตามบทบาทหน้าที่ และนโยบายที่ตกลงกันได้ และนอกจากนั้นยัง พบว่า ผู้บริหารต้องเข้าใจและสนใจเกี่ยวกับความแตกต่างของชุมชนหรือประชาชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจจะต้องการฝึกอบรมและเตรียมการก่อนพอสมควร ผู้บริหารจะต้องเป็นบุคคลที่ยอมรับตนเอง และไม่ควรคาดหวังเกี่ยวกับผลที่จะได้รับสูงเกินไปในการเข้าร่วมกับชุมชนแต่ละครั้ง

Pallozzi (1981, p. 78) ได้ศึกษารูปแบบของชุมชนในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับภาคตัดสินใจของโรงเรียนท้องถิ่นในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบที่ใช้ในการจัดการศึกษาควรขยายออกไปเป็นรูปแบบของชุมชนเมืองด้วยการจัดการศึกษา ควรเสนอนโยบายที่ตรงกับความสามารถของตนและสิ่งที่โรงเรียนควรคำนึงถึงคือความรับผิดชอบกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้นและอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ การปฏิบัติจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โรงเรียนจึงจะได้ปรับปรุงและพัฒนาต่อไป

Harold (1983, p. 2517 - A) ได้ศึกษาอำนาจบทบาทของคณะกรรมการ โรงเรียนในการบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการ โรงเรียนมีบทบาทสำคัญมากในการกำหนดนโยบายและการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น

Schuler (1990, p. 259 - A) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัยมินนิโซต้า สหรัฐอเมริกา โดยศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมอย่างไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากความบกพร่องในการติดต่อสื่อสาร ปัญหาการมีส่วนร่วม ได้แก่ ระดับของการมีส่วนร่วม การเข้าร่วมเพียงครั้งเดียว การเข้าร่วมโดยขาดความเข้าใจในสถานการณ์ทั้งหมดขาดข้อตกลงเกี่ยวกับขอบเขตของการมีส่วนร่วม

Edley (1992, p. 288) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ใช่เพียงแต่ผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีตัวแทนคณะครู และผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน กำหนดการสอน และตารางเวลาต่าง ๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคลากร และงบประมาณ

Dondero (1993, p. 39) ได้ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครู ประสิทธิภาพของโรงเรียนและความพึงพอใจในการทำงาน ผลการศึกษาพบว่า ผู้ที่เป็นคณะทำงานและไม่เป็นคณะทำงานต่างมีความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใน

การบริหารโรงเรียน กลุ่มครูที่เป็นคณะทำงานและมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารจะมีระดับความพึงพอใจในการทำงาน และประสิทธิผลของโรงเรียนสูงกว่ากลุ่มครูที่ไม่ได้เป็นคณะทำงาน

Chorney (1994, p. 48) ได้ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนโดยใช้รูปแบบแผนภาพความคิด (Concept Mapping) เพื่อศึกษาบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนในด้านการให้คำปรึกษาแก่โรงเรียน กลุ่มตัวอย่างเป็นคณะกรรมการโรงเรียนเมืองอัลเบอร์ตา ประเทศแคนาดา ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการโรงเรียนมีบทบาทหน้าที่ในด้านการให้คำปรึกษาแก่โรงเรียนเรียงตามลำดับความสำคัญ คือ การให้คำปรึกษาส่วนตัว การให้คำปรึกษาการพัฒนาความชำนาญ การให้คำปรึกษาเหตุการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้น การให้คำปรึกษาเป็นกลุ่ม การให้คำปรึกษาเรื่องการเงิน การให้คำปรึกษาเรื่องการทำงานภายในองค์กรของคณะกรรมการโรงเรียน การให้คำปรึกษาเรื่องกิจกรรมในชั้นเรียน การให้คำปรึกษาเรื่องการติดต่อกับหน่วยงานภายนอก และการให้คำปรึกษาเรื่องการจัดทำแผนงานของโรงเรียนและการสอบ

Miller (1996, p. 475) ได้ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในมลรัฐสจอร์เจีย โดยได้ศึกษาสภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนในปัจจุบัน และบทบาทหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในอนาคต ผลการศึกษาพบว่า การติดต่อประสานงานระหว่างโรงเรียนกับคณะกรรมการโรงเรียนมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนต้องการทำหน้าที่อย่างเต็มบทบาทหน้าที่ และตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน และโรงเรียนประถมศึกษาจำเป็นต้องมีคณะกรรมการโรงเรียน

Murphy and Michael (1996, p. 397 A) ได้ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการตัดสินใจของคณะกรรมการสภาโรงเรียน จำนวน 44 คน จากโรงเรียนประถมศึกษา 3 แห่งในรัฐเท็กซัส โดยเน้น 3 เรื่อง คือ บทบาทหน้าที่ของกรรมการ การฝึกอบรม และรูปแบบของการกำหนดการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ผลการศึกษา พบว่า คณะกรรมการรับรู้บทบาทหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมาย และการกำกับดูแลการบริหารโรงเรียนมากที่สุด ส่วนบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ หลักสูตร และการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ครูใหญ่ ส่วนมากมีอิทธิพลต่อสภาโรงเรียนในด้านการตัดสินใจ การอภิปรายประเด็นปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการรับรู้บทบาทหน้าที่เป็นต้น

Hutton (1996, p. 250) ได้ศึกษาพฤติกรรมผู้นำ และองค์ประกอบพื้นฐานในการตัดสินใจด้วยความพึงพอใจของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาของมลรัฐเคนตักกี ผลการศึกษาพบว่า กิจกรรมของคณะกรรมการโรงเรียนจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีองค์ประกอบ คือ การได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในโรงเรียน การดำเนินงานอย่างเป็นกระบวนการ การมีผลผลิตที่ปรากฏชัดเจน และการได้รับความสำเร็จตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นการดำเนินการ

Antaya (1997, p. 47) ได้ศึกษาบทบาทหน้าที่ที่ตามการรับรู้และบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน กลุ่มตัวอย่างได้แก่คณะกรรมการโรงเรียนในรัฐแมสซาชูเซตส์ จำนวน 7 คณะ โดยใช้การศึกษาเป็นรายกรณี (Case Study) ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการ โรงเรียนทั้ง 7 คณะ มีบทบาทหน้าที่การรับรู้ในการปฏิบัติงานโรงเรียนแต่ละด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ในภาพรวมไม่แตกต่างกัน คณะกรรมการโรงเรียน มีบทบาทในการปฏิบัติงานในโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียน และการจัดทำแผนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมากที่สุด มีความต้องการปฏิบัติงานด้านงบประมาณมากที่สุด และมีบทบาทหน้าที่ที่ตามการรับรู้และบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงในการปฏิบัติงานโรงเรียนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

Kenneth and Teresa (1998, p. 24) ได้ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนมลรัฐเคนตักกี ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการโรงเรียนปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วนตามกฎหมาย โรงเรียนได้รับความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการจากรัฐบาลในด้านการกำหนดนโยบาย การประชาสัมพันธ์โรงเรียน การให้คำแนะนำเกี่ยวกับความต้องการของผู้เรียน การปรับปรุงหลักสูตร การสรรหาบุคลากร และการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ส่วนปัญหาเกี่ยวกับกรรมการโรงเรียนที่สำคัญ ได้แก่ การไม่มีส่วนร่วมในการทำงานของสมาคมผู้ปกครอง คณะกรรมการโรงเรียนไม่ค่อยมีข้อเสนอแนะ มีเวลาน้อย ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน และทำตัวเหมือนตรายาง

William (2003, p. 64) ได้ศึกษาการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาสถานศึกษา จำนวน 15 โรงเรียน ในเมืองออนทารีโอประเทศแคนาดา โดยใช้วิธีสัมภาษณ์อาจารย์ใหญ่ 15 โรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาใช้วิธีการทางการเมืองโดยอาศัยกลุ่มผู้ปกครองนักเรียนและชุมชน ในการดำเนินกิจกรรมของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งทำให้อาจารย์ใหญ่ของโรงเรียนบางคนไม่สามารถทำใจยอมรับวิธีการแบบนี้ได้ แต่มีอาจารย์ใหญ่บางคนที่ยอมรับวิธีการของคณะกรรมการสถานศึกษา ที่การสนับสนุนให้คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับโรงเรียน ส่วนอาจารย์ใหญ่มีความเห็นว่าคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้มีศักยภาพ ที่สามารถให้การสนับสนุนโรงเรียนได้มีเจตคติที่เข้าใจและสนับสนุนผู้บริหารของโรงเรียน และเป็นผู้ที่ใช้ทักษะต่าง ๆ ได้ดี เช่น การเจรจาต่อรอง การติดต่อสื่อสาร และการประชุม นอกจากนี้ คณะกรรมการสถานศึกษายังได้ใช้ความสามารถของตน ในการแก้ปัญหาวิกฤติต่าง ๆ ของชุมชน ผลการศึกษายังพบอีกว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดเลือกกรรมการสถานศึกษา โครงสร้าง และองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขาดความยืดหยุ่น งบประมาณที่ใช้เพื่อการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษามีไม่เพียงพอ อาจารย์ใหญ่ทุกคนมีความเห็นสอดคล้องกัน

ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาสามารถส่งผลต่อการทำงานของพวกตนได้ แต่จะส่งผลเพียงเล็กน้อยต่อวัฒนธรรมของโรงเรียน หรือต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน

Jane (2004, p. 1-2) ได้ศึกษาสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นที่มีผลต่อการวางแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่า นโยบายของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ประกอบด้วยนักการศึกษา ผู้ปกครอง และสมาชิกของชุมชนอื่น ๆ จะทำกิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษาของเด็ก และเปลี่ยนแปลงตามการปฏิบัติของตนเองการใช้มิติของการประชุมให้มีผลต่อระบบโรงเรียน และเพิ่มบทบาทของชุมชนในระดับโรงเรียนมีรูปแบบการร่วมมือกันของระบบนโยบาย และชี้ให้เห็นว่าบทบาทของผู้บริหารในนโยบายมีส่วนสำคัญ ส่วนอื่นเห็นว่าเป็นผลมาจากบริบทของกระบวนการเกิดขึ้นตามความต้องการของท้องถิ่นและทรัพยากร การวิจัยในอนาคตชี้ให้เห็นว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีผลต่อโรงเรียนและการบริหารการศึกษาเพื่อให้การเรียนของนักเรียนได้ปรับปรุงยิ่งขึ้น

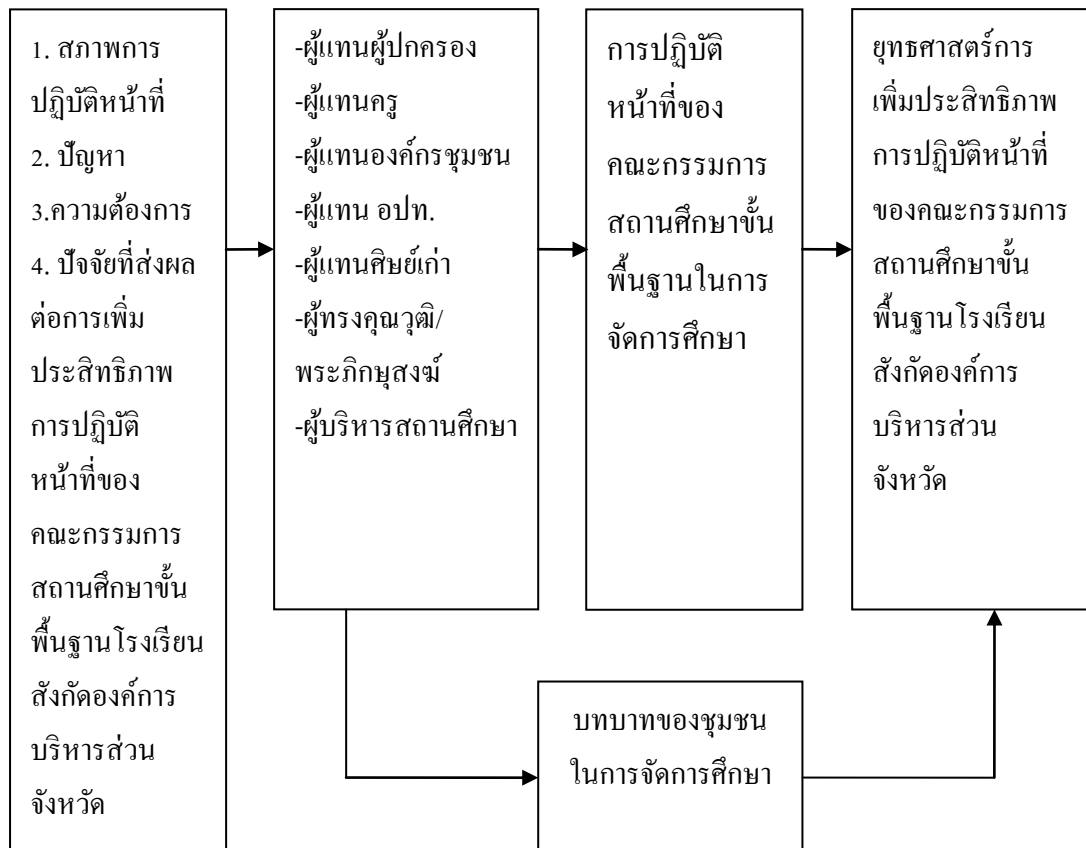
Cooper and Marcella (2005, p. 67) ได้ศึกษาการจัดการศึกษาของโรงเรียนในรัฐโอมรอนโก จากผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างการบริหารโรงเรียนในเมืองแซนเบอร์นาดิโน ด้านเครือข่ายนิยมได้ มีการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วมซึ่งการบริหารแบบมีส่วนร่วมนี้ได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาและการจัดการศึกษาอันเป็นการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดโครงสร้างคณะกรรมการบริหารโรงเรียนนอกจากนี้แล้วผลการศึกษายังพบว่าการบริหารการจัดการศึกษาของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนนั้น ได้มีการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนอีกด้วยซึ่งผลที่ได้จะเป็นการบอกถึงความสำเร็จสูงสุดในการบริหารโรงเรียนและยังเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาได้ดียิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษางานวิจัยในต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารในรูปแบบองค์คณะบุคคลมีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติตามกำหนดนโยบาย และการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่คุณภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานก็ยังคงต้องได้รับการพัฒนา และปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพต่อไป ปัญหาที่พบส่วนใหญ่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนแม่บทการศึกษา และการวางแผนพัฒนาโรงเรียน การขาดความรู้และทักษะพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทั้งของตนเองและโรงเรียน อันเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศผลวิจัยจะใช้เป็นแนวทางในการวิจัย และอภิปรายผลต่อไป

2.9 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากหลักการและทฤษฎีการบริหารสถานศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคล หลักการบริหารการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทุกฉบับ ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 40 ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ และเป็นความหวังของสังคม ที่อยากให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและทั่วถึง อันจะส่งผลให้เด็กและเยาวชนมีคุณภาพที่ดี เป็นทรัพยากรบุคคลอันทรงคุณค่า สร้างสรรค์คุณประโยชน์ และนำมาซึ่งความสันติสุขให้แก่สังคม ประเทศชาติและสังคมโลกตลอดไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษายุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ร่วมกันจัดการศึกษา ในประเด็นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ และความต้องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังภาพที่ 2.8



ภาพที่ 2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย